



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**GISANIA CARLA DE LIMA**

**A DIMENSÃO EDUCATIVA DO PROCESSO DE  
PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA LOCAL**

**JOÃO PESSOA-PB  
2009**

GISANIA CARLA DE LIMA

## **A DIMENSÃO EDUCATIVA DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA LOCAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, como requisito à obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Educação e Movimentos Sociais

Orientador: Prof. Dr. Orlandil de Lima Moreira.

JOÃO PESSOA-PB  
2009

L732d    Lima, Gisania Carla de.  
A dimensão educativa do processo de participação popular na  
gestão pública local/ Gisania Carla de Lima. – João Pessoa,  
2009.  
129f.: il.  
Orientador: Orlandil de Lima Moreira.  
Dissertação (Mestrado) – UFPb – CE

1.Educação popular - Gestão pública. 2. Participação popular.  
3. Democracia.

UFPb/BC

CDU: 37.014 (043)

GISANIA CARLA DE LIMA

**A DIMENSÃO EDUCATIVA DO PROCESSO DE  
PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO PÚBLICA LOCAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, como requisito à obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Profº. Drº. Orlandil de Lima Moreira

---

Profª. Drª. Eliana Monteiro Moreira

---

Profº. Drº. Severino Bezerra da Silva

À minha querida avó Maria das Neves Mendes de Lima (*in memoriam*), meu querido avô João Porfírio de Lima (*in memoriam*).

## **AGRADECIMENTOS**

A *Jeová Rafá*, o Deus da cura, por ter iluminado meus passos e me dado forças para caminhar.

Ao meu amado companheiro e maior incentivador Marcos Silva Lima, pelo carinho, estímulo e compreensão.

As minhas famílias pernambucana e paraibana por sempre me incentivar; em especial a nega Julia, Miguel, Marcone, Dona Graça, Seu Manuel e Marcelo.

A minha companheira de dores e de alegrias, Ilka Maria Alves, pelo apoio e auxílio durante esta caminhada.

As minhas irmãs e irmão de alma: Clemilson de França, Maria de Lourdes, Hosana Celi, Irisvânia Maria e Jeane Araújo.

Ao meu orientador Prof. Dr. Orlandil de Lima Moreira, pelas contribuições relevantes.

A minha querida amiga Prof. Dr. Eliana Monteiro Moreira.

Aos colegas da turma 26, em especial aos colegas da linha de pesquisa em Educação e Movimentos Sociais: Sara Ingrid, Israel, Izabel, Betânia, Verônica e Valmir.

Aos colegas de trabalho da Associação Sedup – Serviço de Educação Popular, sonhadores e construtores como eu de uma nova realidade.

Às organizações populares e movimentos sociais que compõem o Fórum de Guarabira, companheiros e companheiras de luta, pela rica contribuição para a realização deste trabalho.

## **RESUMO**

O presente estudo volta-se para a análise da dimensão educativa do processo de participação popular na gestão pública local, buscando compreender as formas de organização dos sujeitos sociais, os espaços coletivos de atuação e as ações educativas desenvolvidas nessa conjuntura. Nesse sentido foi tomado como referencial teórico metodológico a literatura sobre a participação como prática para emancipação dos sujeitos; educação popular, como metodologia que favorece esta prática e, por fim, a relação desses dois conceitos na Pedagogia da Participação Popular. Como procedimento realizou-se a aplicação de questionário e entrevistas com roteiro semiestruturado, que nos permitiu uma maior aproximação dessa realidade, além de um levantamento documental. Percebemos que a dimensão educativa da participação popular constitui-se a partir de um tema articulador, que é o orçamento público, responsável pela mobilização da sociedade civil organizada, resultando na instituição de espaços de aprendizagem; assim como a mobilização da esfera pública local para o diálogo sobre políticas públicas. Portanto, nesse contexto são gerados aprendizados coletivos importantes no processo de participação, de exercício do poder popular e da consolidação de uma cultura de participação no município.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação Popular; Gestão Pública; Educação; Cidadania; Democracia.

## **ABSTRACT**

This study refers an analysis of educative dimension of common participation's process in local public administration, trying to comprehend the organization of the manners of social individual, the acting collective spaces and the educative actions developed in this conjecture. In this sense it was theoretical methodological reference that constitutes from literature about participation like a practice for individual's emancipation, common education like the methodology that supports this practice and to this end the relation of these two concepts in Common Participation of Pedagogy. Like procedure it was applied questionnaire and interviews with a semi ready outline that allowed us to approximate this real situation also a documental data. We perceive that educative dimension of common participation constitutes from articulator theme, that is the public estimate responsible for mobilization of civilization it results in creation of spaces of learning and consequently the mobilization of local public environment to dialogue about public politics. For this context are created collective learning very important in the process of participation of the exercise of popular power and consolidation of cultura participation in the city.

**KEY WORDS:** Common Participation; Public Administration; Education; Citizenship; Democracy.



## **LISTA DE TABELAS**

TABELA 1	Composição do Fórum .....	72
TABELA 2	Tempo de participações no Fórum .....	80
TABELA 3	Participação em Conselhos Gestores de Políticas Públicas .....	81
TABELA 4	Participação em outros espaços de Articulação .....	82

## **LISTA DE QUADRO**

QUADRO 1	Mecanismo de Participação .....	100
----------	---------------------------------	-----

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Diagrama da relação do tema articulador com os processos de aprendizagem .....	94
FIGURA 2	Participação das organizações do Fórum em Palestra sobre Políticas Públicas .....	98
FIGURA 3	Uso da tribuna livre na câmara .....	100
FIGURA 4	Participação em audiência pública .....	100
FIGURA 5	Reunião no Conselho da Assistência Social .....	102
FIGURA 6-7	Reunião de articulação mobilização das entidades .....	104

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI	– Associação Brasileira de Imprensa
AGES	– Associação Guarabireense de Estudantes Secundaristas
AI	– Ato Institucional
AMARBN	– Associação dos Moradores e Agricultores Rurais do Bairro do Nordeste
ARTEPOP	– Articulação Estadual
ASA	– Articulação do Semi-árido Paraibano
ASSCOBANE I	– Associação Comunitária do bairro do Nordeste I
CEAAL	– Conselho de Educação de Adultos da América Latina
CEB	– Comunidades Eclesiais de Base
CEPLAR	– Campanha de Educação Popular
CNBB	– Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CODH	– Centro de Orientação dos Direitos Humanos
CONTAG	– Confederação dos Trabalhadores na Agricultura
CUT	– Central Única dos Trabalhadores
CPT	– Comissão Pastoral da Terra
CRUTAC	– Centro Rural Universitário de Treinamento de Ação Comunitária
FASE	– Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
FCIAD	– Fundação Cultural Ilê Axé D’oya
FDC	– Fraternidade Cristã de Doentes e Deficientes
FNPP	– Fórum Nacional de Participação Popular
FNRU	– Fórum Nacional de Reforma Urbana
FUNDCUCA	– Centro Unificado de Capacitação e Arte
GAJA	– Grupo Amigos Jovens em Ação
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LDO	– Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA	– Lei Orçamento Anual
LOM	– Lei Orgânica Municipal
MAC	– Movimentos de Adolescentes e Crianças
MCP	– Movimento de Cultura Popular
MDB	– Movimento Democrático Brasileiro
MEB	– Movimento de Educação de Base
MEC	– Ministério da Educação
MJC	– Movimento de Jovens Conscientes
MMT	– Movimento de Mulheres Trabalhadoras
MNLM	– Movimento Nacional de Luta por Moradia
MNRU	– Movimento Nacional de Reforma Urbana

MOBRAL	– Movimento Brasileiro de Alfabetização
NMS	– Novos Movimentos Sociais
OAB	– Ordem dos Advogados do Brasil
ONG	– Organização Não Governamental
PT	– Partido dos Trabalhadores
PEM	– Projeto Educativo do Menor
PIBIC	– Programa de Bolsas para Iniciação Científica
PPA	– Plano Plurianual
PRONERA	– Programa Nacional de Educação para a Reforma Agrária
PSF	– Programa Saúde da Família
REDEX	– Rede Interinstitucional de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes
REPPOL	– Rede de Educação Popular para Políticas Públicas
SEC	– Serviço de Educação Cultural
SEDUP	– Serviço de Educação Popular
SINDSERVM	– Sindicato dos Servidores Municipais
SIRACS	– Sindicato Regional dos Agentes Comunitários de Saúde
SIREPA	– Sistema Rádio-Educativo da Paraíba
STR	– Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Guarabira
SUS	– Sistema Único de Saúde
UFPE	– Universidade Federal de Pernambuco
UNESCO	– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>14</b>
<b>NOSSA MOTIVAÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>REFLEXÃO SOBRE METODOLOGIA .....</b>	<b>18</b>
<b>CAMINHOS DA PESQUISA .....</b>	<b>21</b>
<b>CONHECENDO O CENÁRIO DA PESQUISA .....</b>	<b>24</b>
<b>APRESENTAÇÃO DO TRABALHO .....</b>	<b>28</b>
 <b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>REFLEXÃO SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>30</b>
1.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E CULTURAL POLÍTICA NO BRASIL .....	30
1.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA .....	36
1.3 OS MOVIMENTOS SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL .....	40
1.3.1 Organização e atuação dos sujeitos para a participação .....	44
 <b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>A PRÁTICA EDUCATIVA PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR .....</b>	<b>49</b>
2.1 PRÁTICAS EDUCATIVAS POPULARES: MOMENTOS DA TRAJETÓRIA HISTÓRICA .....	51
2.2 A EDUCAÇÃO POPULAR E A AUTONOMIA DOS SUJEITOS .....	57
2.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR E EDUCAÇÃO: CONSOLIDANDO PRÁTICAS ....	63
 <b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>O PROCESSO EDUCATIVO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR .....</b>	<b>69</b>
3.1 O FÓRUM DE ENTIDADES POPULARES E MOVIMENTO SOCIAIS DE GUARABIRA: nossos sujeitos de investigação .....	70
3.2 A PRÁTICA EDUCATIVA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM GUARABIRA: AVANÇOS E DESAFIOS .....	83
3.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A DIMENSÃO EDUCATIVA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR .....	91
3.4 O FÓRUM COMO UM ESPAÇO DE APRENDIZAGEM .....	103
3.5 AÇÕES EDUCATIVAS E O PAPEL DOS MEDIADORES .....	110

<b>4</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>117</b>
	<b>A CONSTRUÇÃO DE UMA CULTURA DE PARTICIPAÇÃO .....</b>	<b>117</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>122</b>
	<b>ANEXOS .....</b>	<b>130</b>
Anexo A	Perfil Socioeconômico do Município de Guarabira-PB .....	
Anexo B	Propostas da Sociedade Civil ao Projeto de Lei Orçamentária - LDO 2007 .....	
Anexo C	Projeto de Lei - LDO Guarabira 2007 .....	
Anexo D	Estudo dos Mecanismos de Participação Cidadã .....	
Anexo E	Estudo do Regimento e da Lei Orgânica do Município de Guarabira-PB .....	
Anexo F	Programa de Oficinas .....	
Anexo G	Material Informativo - Boletim do Fórum das Entidades Populares 2005 .....	
Anexo H	Material Informativo - Boletim do Fórum das Entidades Populares 2006 .....	
	<b>APÊNDICES</b>	
Apêndice A	Composição do Fórum de Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira .....	
Apêndice B	Levantamento das Propostas da Sociedade Civil ao Orçamento Municipal de Guarabira-PB .....	
Apêndice C	Formulário de Pesquisa .....	
Apêndice D	Roteiro de Entrevista .....	

## INTRODUÇÃO

Este trabalho busca responder algumas inquietações apontadas a partir de experiências vivenciadas anteriormente, que suscitaram nosso interesse pelo estudo sobre a forma de atuação dos movimentos sociais populares e a temática da participação enquanto uma perspectiva educativa que vem se concretizando na realidade dos sujeitos promovendo mudanças significativas nas relações de poder. Sinalizou-se, portanto, a necessidade de amadurecer a reflexão sobre uma experiência em especial: o Fórum das Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira.

Nesse sentido, este trabalho procura analisar o processo político-educativo presente nas ações desse Fórum, no contexto da participação popular na gestão pública local, buscando compreender as possibilidades que são estruturadas para a autonomia dos sujeitos sociais no cenário político.

Para alcançar nossos objetivos, alguns aspectos da história das lutas sociais e das relações políticas em geral serão ressaltados neste estudo. Percebemos e destacamos a importância do processo de articulação e mobilização dos grupos sociais nas décadas de 1970 e 1980 para a disseminação da idéia de cidadania, o fortalecimento da sociedade civil e a reflexão em torno do tema da democracia, resultando na instalação da concepção de democracia participativa garantida na constituição cidadã de 1988.

Na década de 1990 a ideologia reformista no Brasil procurou tratar os temas relacionados aos princípios democráticos com reformas na estrutura do Estado. Ações para a promoção da cidadania e reconhecimento de uma sociedade civil (enquanto locus de organização dos sujeitos sociais) foram empreendidas. Contudo, esses conceitos se instituíram de forma regulada e restrita, sendo mediados por ações estatais se incorporando a um discurso de um Estado menor, caracterizado com a instalação do projeto neoliberal.

Referindo-se à noção de democracia participativa, avaliamos que esta se concretiza quando possibilita a homens e mulheres, de forma plena, a condição cidadã. Dessa forma, uma vez existindo grupos sociais excluídos que manifestem e demandem ações políticas e governamentais para a superação da desigualdade social, haverá a necessidade de participação, ou melhor, de uma prática participativa popular. Em outras palavras, essa condição dos grupos sociais fez com que a necessidade da participação social sempre existisse enquanto uma ação popular para a autonomia e emancipação dos sujeitos.

Ainda ao longo da década de 1990, passamos a assistir a uma generalização de discursos que enfatizavam a participação do cidadão no processo de discussão sobre as políticas públicas. Para compreender esse processo, Gohn nos chama atenção para o fato de que com isto a ideia da participação constitui-se através de uma relação com conceitos constituídos na da modernidade.

Participação é uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade. Dependendo da época e da conjuntura histórica, ela aparece associada a outros termos, como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão etc (GOHN, 2001, p.14).

Os personagens que se envolvem nos processos participativos são dos mais variados segmentos sociais e também de instâncias de governo; daí a existência de sentidos e significados diferenciados para a ação participativa. Por exemplo, a ideia de participação cidadã ou comunitária é um discurso que acompanhou as reformas do Estado, criando espaços de participação com maior ou menor amplitude e efetividade, como é o caso dos conselhos e da realização de ações governamentais em parceria com a sociedade (CARVALHO, 1998).

Quanto à sociedade civil, prevalecem os discursos com o sentido de afirmar a força da organização coletiva, a autonomia dos sujeitos e a busca por mudança de posturas, indicando a necessidade da manutenção de ações para o diálogo e a negociação sobre as políticas públicas, na relação entre governo e sociedade civil organizada.

Assim, a esfera pública no Brasil estruturou-se como resultado do embate e da participação dos sujeitos nos espaços públicos. Além disso, essa esfera torna-se um espaço importante para que se explicitem as disputas e os conflitos entre os sujeitos sociais e os agentes públicos, ressaltando a ideia de cidadania ativa, de acordo com a citação a seguir; “a nova esfera pública configura-se como espaço de disputa, só que agora na cena pública, lugar de encontro da diferença e dos sujeitos coletivos em que os múltiplos interesses divergentes irão se confrontar” (RAICHELIS, 1998, p.81).

As práticas de participação popular, conseqüentemente, ganham mais visibilidade, constituindo uma realidade onde encontramos uma disposição à valorização da ideia de participação e da ação coletiva para a mudança social, sendo necessário redefinir os sentidos e significados da participação através das contribuições dos estudos sobre este tema e os novos olhares sobre a realidade dessa dimensão. “A participação é uma forma de viver a democracia



e ela abarca as práticas anômalas e subversivas que vivem no plano subjetivo e pessoal, aquelas coisas que fazem as formas de sentir e amar, as formas de viver e criar comunidade” (CELIBERTI, 2005, p. 56).

O sentido atribuído a participação popular pela sociedade civil, representa a compreensão de que a prática participativa passa a funcionar como mecanismo de poder que faz com que os governos sejam influenciados pelo interesse coletivo, inibindo escolhas independentes, redefinindo as relações sociais e de poder.

Com o processo participativo, a sociedade civil coloca-se na condição de copartícipe na gestão das políticas públicas. Nesse processo, devemos considerar que a “democracia não é o regime do consenso, mas do trabalho dos e sobre os conflitos” (CHAUI, 2005, p 24); sendo assim, o conflito é considerado como legítimo e necessário, assim como a capacidade de estabelecer diálogo e de construir consensos.

No caso específico deste trabalho, partimos do princípio de que o que assegura essa condição é o fato de que a participação representa um processo de aprendizagem e de crescimento dos sujeitos no sentido de possibilitar a transformação da realidade, sendo a educação popular um instrumento metodológico essencial nessa construção. Portanto, os sujeitos aprendem a participar participando; e aprendem que, para participar, é necessário que sejam organizados espaços públicos para a visualização dos conflitos, das disputas e para a negociação acerca dos interesses coletivos. Consequentemente, a inexistência desses espaços inviabiliza o diálogo entre representantes da sociedade civil e agentes públicos.

Por isso, a relevância da discussão sobre o tema da participação popular revigora o debate sobre a formação de uma pedagogia da participação popular. Desse modo, um aspecto inegavelmente relevante é a possibilidade de analisar a interação entre as experiências práticas de ações educativas populares e sua relação com a democracia participativa.

## NOSSA MOTIVAÇÃO

O desenvolvimento deste trabalho, como já dissemos, tem como referências à vivência de algumas experiências importantes ao longo de nossa formação intelectual e acadêmica, o que nos motivou à pesquisa do tema.

Conforme um conjunto de sentidos e estímulos, destacamos uma experiência no campo da *pesquisa social* que contribuiu para o desenvolvimento de nosso interesse pelo

estudo desse tema e nosso envolvimento com as questões sociais. Realizamos um trabalho de contextualização histórica na região da Zona da Mata Norte pernambucana, composta por 43 municípios, analisando os impasses e avanços nessa região da modernização das usinas açucareiras a partir da década de 1950, e da proletarização do trabalho rural, que nos rendeu um olhar mais crítico sobre a realidade em que estávamos envolvidos.

Nosso engajamento em projeto de pesquisa da DataUFF, como pesquisadora da etapa regional de avaliação de programas governamentais na área de educação e assistência social, também nos proporcionou um crescimento intelectual e investigativo importante.

Outra experiência significativa foi nossa inserção no Programa Interinstitucional de Bolsas para Iniciação Científica – PIBIC/UFPB, onde realizamos um estudo com as populações de duas comunidades de áreas de risco de João Pessoa (Comunidade Padre Hildon Bandeira e Comunidade São Rafael), e de onde nasceu nosso desejo por investigar as formas de organização dos movimentos sociais populares e os processos de luta empreendidos por estes sujeitos sociais para a superação das precárias condições de vida.

Com a realização desse trabalho de pesquisa junto a essas populações, acompanhamos os trabalhos das associações de moradores, de grupos locais e representantes do poder público, realizando, a partir desse contato, uma análise contextualizada sobre as formas de organização popular e as relações com o poder público através da implantação de programas assistencialistas nesse contexto.

Consideramos esse momento como essencial para nossa história no Programa de Pós-Graduação em Educação e acreditamos que sem essa experiência alguns problemas em nossa trajetória não poderiam ser superados, e a elaboração de uma proposta atual de trabalho poderia ficar comprometida por um vazio de experiências e estímulos.

Além disso, fomos motivados também por nossa experiência profissional no campo da Educação, enquanto professora da rede privada de ensino, e da educação popular, quando desenvolvemos atividades político-educativas junto às organizações do meio popular e movimentos sociais populares, através do trabalho na Associação Sedup – Serviço de Educação Popular, objetivando a intervenção na gestão pública local como suporte para a democratização da sociedade. Ou seja, o interesse parte também dessa prática profissional, que nos chamou a atenção para algumas questões a respeito do papel da educação e do processo de participação popular.

Dessa maneira, este trabalho se constituiu com de inquietações e questionamentos sobre a realidade da participação. O que nos motivou foi a possibilidade de poder contribuir para o maior conhecimento acerca do tema e para uma significativa mudança na intervenção dos sujeitos envolvidos. Para isso, é especialmente importante que a construção metodológica contemple as especificidades da realidade em questão e a autenticidade das experiências.

## REFLEXÕES SOBRE METODOLOGIA

Metodologia, a partir de uma visão filosófica e poética, pode significar caminhar para ver, sentir, encontrar e perceber parte de uma realidade. Este exercício é possível, porque há um *problema real* a ser compreendido. No nosso caso um questionamento a ser respondido: qual é a dimensão educativa do processo de participação popular? Há um fenômeno no contexto de relações e interações sociais que nos leva a buscar o conhecimento e o vislumbre dos elementos novos da realidade que nos está sendo posta.

Segundo Deslandes (1994), a metodologia se caracteriza como uma parte complexa, exigindo do pesquisador maior cuidado, uma vez que não pode ser considerada apenas como uma descrição formal dos métodos e técnicas a serem utilizados, mas sim como uma *escolha* do pesquisador para desenvolver o trabalho de pesquisa. Nesse sentido, a autora acrescenta ainda uma definição sobre o processo metodológico da pesquisa:

A metodologia não só contempla a fase de exploração de campo (escolha do espaço da pesquisa, escolha do grupo de pesquisa, estabelecimento dos critérios de amostragem e construção de estratégias para entrada em campo) como a definição de instrumentos e procedimentos para análise dos dados (DESLANDES, 1994, p.43).

Foram dessas indicações que construímos nossa proposta de pesquisa; e assim a definimos conforme de nosso interesse, considerando o objeto que nos propomos estudar. A proposta metodológica se constrói com base na nossa compreensão acerca da realização de uma pesquisa qualitativa, com a valorização das relações interpessoais e subjetivas, voltando-se também para uma “flexibilização” dos procedimentos metodológicos e do uso das técnicas e instrumentos de pesquisa, bem como uma frequente reflexão sobre as ações desenvolvidas no decorrer deste trabalho – que classificamos como momento avaliativo das técnicas e métodos empregados. Contudo, devemos ressaltar que, ao mesmo tempo que definimos nossa

pesquisa como qualitativa, também tivemos que fazer uso das técnicas quantitativas de pesquisa durante a fase inicial do trabalho de campo.

Por isso, a construção de uma metodologia qualitativa acontece com a organização de elementos didáticos que possibilitam a execução do trabalho de pesquisa. Para isto, são necessárias abordagens claras e precisas relacionadas às categorias e conceitos tratados no estudo, que servem para desvendar as formas empregadas neste.

Na realização desse trabalho de pesquisa, foi necessária a utilização de vários procedimentos metodológicos, como levantamento bibliográfico sobre o tema da participação e da educação popular com o objetivo de aproximar a teoria e a realidade no momento da análise dos dados; observação participante; diário de campo; visitas sistemáticas; aplicação de formulários e entrevistas com roteiro semi-estruturado; análise dos dados da pesquisa; e avaliação do processo de investigação.

A metodologia que desenvolvemos reserva duas características particulares: a descrição da realidade e a análise dos elementos que a constituem. A primeira característica implica no desenvolvimento de um processo de percepção e descrição da realidade; e, a segunda considera os elementos de composição dessa realidade, interpretando-os a partir da análise cuidadosa dos elementos constitutivos dessa realidade.

Nesse sentido, comungamos com a ideia de Araújo (2001), quando discute o processo de pesquisa como a construção do conhecimento sobre a realidade, considerando as experiências e o envolvimento dos indivíduos com o tema como elementos importantes. Vejamos a citação a seguir:

Dessa forma, foi sendo construída a possibilidade de pesquisar e refletir sobre o cotidiano vivido e vivenciado, suas vicissitudes e contradições, seus sabores e prazeres, suas formas de manifestação, a comunhão das alegrias e a reafirmação dos laços afetivos (ARAÚJO, 2001, p.3).

Valorizamos as experiências vivenciadas e o conhecimento da realidade investigada como um procedimento para aperfeiçoar nosso estudo, cabendo-nos, através da metodologia qualitativa, um “olhar” científico e mais aprofundado sobre o fenômeno da participação; com a trajetória de passos bem precisos que nos permitiram verificar a pertinência das questões levantadas sobre o tema no contexto local de participação.

O conhecimento da realidade estudada acontece em dois momentos sequenciais: a fase exploratória da pesquisa (MINAYO, 1999) que corresponde ao conhecimento prévio, pesquisa prévia (RICHARDSON, 2003), ou conhecimento primeiro do universo da pesquisa; e, posteriormente, a caracterização sumária desse universo (MOREIRA, 2005), ou seja, o conhecimento sobre os dados que nos permitiram aprofundar, comparar e avaliar o universo pesquisado.

Através de um acompanhamento sistemático pudemos observar as práticas e experiências cotidianas dos sujeitos envolvidos nesse estudo e os componentes ordenadores de velhos e novos significados dados ao conjunto de relações sociais estruturadas nesse contexto. E, com isso, consideramos o elemento da subjetividade como “esfera analítica” das ações e intervenção desses sujeitos na construção da realidade. Sobre essa sentença Moreira (2005) ressalta:

Falamos aqui de ‘subjetividade’ dos atores não no sentido psicológico do termo, mas no sentido em que tempo e espaço atualizam-se nas representações sociais, assumindo tons novos e singulares. Daí a necessidade de compreender a forma pela qual o tempo aflora no presente, trazendo à tona o que foi vivido no passado para fazê-lo emergir no aqui e agora sob a forma de lembranças e recordações que passam, então a construir representações marcadas socialmente, com um papel ativo e partícipe da construção presente e futura do ator social. (MOREIRA, 2005, p. 29)

A fala dos sujeitos destaca-se como elemento importante na aproximação entre a teoria/conceitos; as hipóteses que construímos sobre nosso objeto de pesquisa; e o real, que representa a relevância metodológica e analítica da construção dos discursos expressos por esses sujeitos. Através da fala, percebemos a pertinência e frequência das categorias, ocultas ou reveladas mais claramente, com a atribuição de significados aos elementos mais gerais e específicos das interações sociais que norteiam o fenômeno estudado.

No tópico seguinte, discute-se a questão metodológica do trabalho, procurando explicitar sua construção, descrevendo e refletindo sobre os procedimentos empregados. Destacam-se etapas como a utilização de dados primários e secundários e o tratamento com os dados colhidos.

## CAMINHOS DA PESQUISA

O primeiro contato com os sujeitos da pesquisa aconteceu em abril de 2005, em uma reunião da comissão de entidades do Fórum de Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira, responsável por analisar e sistematizar propostas da sociedade civil aos projetos de Leis Orçamentárias neste município. Tais propostas eram discutidas em plenária popular e reuniões organizadas tanto pela sociedade civil como pelo poder público.

Neste momento, a relação que se instalou foi baseada na seguinte condição: desconhecida e desconhecidos. Esta sentença se fazia verdadeira tanto para nós como para os representantes de entidades, mesmo que em muitos casos se perceba esta relação só do ponto de vista do pesquisador quando se vê diante do “estranho”. Entretanto, vale salientar que, naquele momento, representávamos mais uma entidade que participava das discussões sobre a o orçamento público, ou seja, também nos encontrávamos na condição de estranhos. Assim, até estabelecer uma relação de confiança com os sujeitos, tivemos que aprender a fazer parte desta realidade.

Inquieta com a realidade que estávamos a vislumbrar – rica em detalhes, especificidades e subjetividades relacionados ao processo da participação popular –, no ano de 2006, submeti-me à seleção para o mestrado em Educação, na linha de Educação e Movimentos Sociais, e a inserção nesse curso passou a representar um salto significativo na nossa trajetória acadêmica e profissional. Redefinem-se os papéis, muda a condição e passamos a representar uma pesquisadora no processo. Iniciamos assim um exercício antropológico para estruturar relações, sendo necessário superar ainda mais a condição de estranhamento para avançar no trabalho de conhecimento, ou, como disse DaMatta (1981), fomos desafiados a “transformar o exótico em familiar e o familiar em exótico”.

Um aspecto inegavelmente relevante neste estudo foi a possibilidade de fazer a interação entre o tema da educação popular e as experiências participativas, analisando a construção de uma dimensão educativa do processo de participação popular do Fórum na gestão pública. Este Fórum passou a ser nosso sujeito de pesquisa por ter se constituído, ao longo dos anos, como um espaço importante para a promoção e discussão dessa temática entre as organizações e movimentos populares do município de Guarabira e, conseqüentemente, para uma cultura política diferenciada.

Nosso objeto de estudo, a participação, se instituiu como uma prática recente, o que suscitou nosso interesse em elaborar, através desse trabalho de pesquisa, uma reflexão sobre ela, considerando suas principais categorias vislumbradas com o estudo da realidade pesquisada. Portanto, as categorias da participação percebidas correspondem à forma de organização dos sujeitos, ou seja, ao formato de um fórum que articula as ações dos sujeitos coletivamente; aos espaços<sup>1</sup> que se abrem para a participação na esfera local, bem como, para o acompanhamento ao orçamento público; às relações de poder que se instituem com o diálogo e o enfrentamento entre sociedade e governo para o estabelecimento de consensos; e a apropriação da ideia de participação como um direito. Além disso, podemos perceber que a dimensão educativa favorece a compreensão de conceitos, como: cidadania, poder local, democracia participativa e cultura política de participação.

Desse modo, nossos objetivos se voltaram para um esforço na tentativa de compreender a dimensão educativa do processo de participação popular na gestão pública local; perceber como os sujeitos se organizam e atuam para garantir essa participação; e, identificar os resultados desse processo para a construção de uma cultura da participação no município de Guarabira.

Quanto às questões que nortearam esse trabalho, por entendermos que a participação organiza os sujeitos sociais para uma ação coletiva de enfrentamento e diálogo com os poderes locais, garantindo os princípios do modelo de democracia participativa, percebemos que esta é um fenômeno que ocorre em um contexto que possibilita a publicização frequente dessa temática. Partimos do fato de que a participação popular consagra-se através da dimensão educativa das práticas desenvolvidas nos processos participativos pelos sujeitos sociais, que se organizam e empoderam para a atuação na cena pública. Supomos que esta dimensão educativa está estruturada nessa realidade nos princípios básicos da educação popular. Constitui-se, portanto, apesar dos desafios encontrados para efetivar essas práticas, em uma cultura política para a participação que exige dos sujeitos um compromisso social com a realidade; e, dos governos, a responsabilidade com a garantia dos espaços públicos para a participação.

Nosso trabalho foi iniciado com um levantamento bibliográfico do tema proposto, como já dissemos, com o objetivo de refletir sobre as contribuições de autores e ampliar nosso campo de conhecimento. Dialogando com esses autores, definimos de forma mais segura

---

<sup>1</sup> Estes espaços representam a ação do Poder Público local para garantir a participação, definindo-se da seguinte forma: conferências, plenárias, audiências, reuniões, conselhos, sessões na Câmara Municipal, entre outros.

conceitos importantes, como educação popular, democracia participativa e cidadania; bem como tivemos condições de superar algumas dificuldades no percurso metodológico.

Em seguida, passamos a realizar um acompanhamento sistemático das atividades daquele Fórum, observando a dinâmica das ações e os seus rebatimentos na atuação das demais organizações que o compõem. Além disso, foram utilizadas, como complementação das informações, anotações feitas em nosso diário de campo, conversas informais, visitas institucionais e participação em reuniões. Com esse acompanhamento, buscamos perceber o envolvimento dos sujeitos sociais com a participação, possibilitando o acesso a um conjunto de informações que complementaram nossa análise.

Na fase exploratória da nossa pesquisa, optamos por trabalhar com formulários de pesquisa (ver roteiro nos anexos). Voltados para obter informações e identificar o sujeito de nossa investigação, foram aplicados nessa fase dois modelos (ver cópias nos anexos) de formulários em 19 organizações entre o universo de 22 que compõem o Fórum no período da pesquisa (ver lista nos anexos). O primeiro modelo de formulários objetivou traçar de forma precisa às características, diferenças e semelhanças entre a ação das entidades, construindo um desenho através do qual poderíamos definir essa ação e conhecer o funcionamento das organizações. Já o segundo modelo compreende o levantamento de um perfil sócio-econômico dos representantes dessas entidades.

O procedimento seguinte à tabulação dos dados colhidos nessa fase foi a aplicação de entrevistas, a partir da qual pudemos iniciar a fase seguinte: a fase de análise dos dados e das categorias de estudo. Nesta fase analítica foram realizadas 10 entrevistas (ver lista de organizações entrevistadas nos anexos) com roteiro semiestruturado. Consideramos como critérios importantes para definir este número as organizações que tinham representação nos conselhos gestores de políticas públicas, representação na coordenação do Fórum e aquelas que tinham uma dinâmica constituída de participação nesse espaço. Isto nos permitiu um maior detalhamento dos aspectos subjetivos da participação apresentados pelos sujeitos selecionados, que sinalizaram elementos para análise e aprofundamento das categorias encontradas nessa realidade de participação.

A análise realizada através das falas dos sujeitos da pesquisa é um dos passos mais significativos do trabalho. Por isto, as entrevistas foram gravadas após acerto prévio com as pessoas. Buscamos assegurar, com isto, a inteireza das evocações afloradas nas falas dos sujeitos. Também para favorecer este cuidado com as falas, optamos por não revelar a identidade de nossos entrevistados, utilizando nomes fictícios para cada entrevista. Logo após



a aplicação e análise das entrevistas, realizamos uma avaliação mais completa de todo o trabalho de pesquisa.

Mesmo com a aplicação dos formulários e análise das entrevistas, identificamos que era necessário continuar com a observação sistemática, monitorando o processo de participação do Fórum. O resultado desse procedimento nos permitiu um contato maior e direto com os representantes das organizações populares envolvidas na pesquisa e uma ruptura da relação de exterioridade entre pesquisadora e pesquisados - percebida no começo desse estudo.

Além disso, realizamos também a pesquisa documental<sup>2</sup> dos registros das ações desse Fórum no campo da participação, relatórios, material informativo, material didático e fotográfico disponíveis. Esse procedimento contribuiu para percebermos como esse Fórum articula e mobiliza os sujeitos para a intervenção pública a partir da divulgação de suas ações, os impactos causados por esta forma de atuação e a dimensão político-educativa que se forma em torno da participação popular nesse contexto.

Por fim, uma prática comum em nosso estudo foi que durante todo o período em que estivemos executando os passos do percurso metodológico, realizamos uma série de reflexões avaliando as técnicas e métodos empreendidos para a realização da pesquisa, aperfeiçoando e adaptando alguns procedimentos às mudanças vivenciadas nesse processo.

## CONHECENDO O CENÁRIO DA PESQUISA

Em antigas terras ocupadas pelos índios pertencentes à tribo dos Potiguara da grande nação Tupi, a cidade de Guarabira está localizada na Zona Fisiográfica do Piemonte da Borborema, 75 km em linha reta da capital do Estado, João Pessoa. O município de Guarabira tem mais de 52 mil habitantes e possui uma área de 149 km<sup>2</sup> e uma altitude de 196m acima do nível do mar, segundo a cartilha educativa do município publicada em 1999.

As primeiras residências foram erguidas em 1694 (séc.XVII) nas terras do Engenho Morgado do Sr. Duarte Gomes da Silveira. No ano de 1755, foi elevada à categoria de Vila Independência. Só em novembro de 1837 foi elevada à categoria de cidade. Ainda segundo a cartilha do município (1999), Guarabira vem do tupi-guarani que significa morada.

---

<sup>2</sup> Ver nos Anexos, cópias dos informativos e materiais de divulgação das ações do Fórum em Guarabira, disponibilizados pela Associação Sedup.

A cidade era embelezada por uma grande lagoa que abrigava muitas garças, por isso recebeu a tradução de “Morada dos Guarás” ou “Berço das Garças”.

Conhecida popularmente como *capital do Brejo paraibano* – porque tem o maior índice populacional da região – desenvolveu seu comércio com base na sua localização geográfica favorável, concentrando a maior parte das atividades econômicas da região. Conta com um comércio variado que atrai as populações das cidades da circunvizinhança para o consumo de bens e serviços, com a instalação de um Distrito Industrial e pequenas indústrias.

As predominâncias econômicas dessa região paraibana são a agricultura e a pecuária. Na pecuária predominou a criação de gado em grandes extensões de terras, sendo a maior parte destinada para o corte, contudo faltaram condições para promover o desenvolvimento dessa atividade na região.

Na agricultura, a região contou com o cultivo da cana-de-açúcar (com seus derivados: açúcar, aguardente e rapadura, entre outros); de frutas, como é o caso do abacaxi que atende ao mercado local e externo; e a produção de grãos, em especial o milho e o feijão. Especialmente em Guarabira se pratica atividade agrícola de subsistência, destacando-se: milho, feijão, mandioca, urucum (açafrão) e um grande cultivo de frutas nativas. Atualmente, constata-se uma quebra na cultura do sisal (agave) e algodão pela industrialização de fibras sintéticas, pelas técnicas ultrapassadas de plantio, somadas também à falta de incentivo e investimento.

O setor de educação no município contou com grandes incentivadores que colaboraram para o seu desenvolvimento de forma razoável. Conta com um índice de 71,04% da população alfabetizada com 15 anos de idade ou mais, segundo os dados do Censo 1991 a 2000 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/IBGE<sup>3</sup>. Além das escolas em todos os níveis de ensino – tanto da rede privada como da pública –, conta com um Campus da Universidade Estadual da Paraíba com cursos de licenciatura, como História, Geografia, Letras e Pedagogia, e o curso de Bacharelado em Direito.

Ao longo dos anos, os problemas relacionados à precariedade das condições de vida das populações de cidades do interior do Estado ganham destaque, com iniciativas e incentivos dos governos para a superação do quadro de empobrecimento e da exclusão social a que as populações dessa região estão submetidas. Ainda de acordo com o Censo de 1991 a 2000 do IBGE, Guarabira convive atualmente com grande índice de miséria na área urbana,

---

<sup>3</sup> Ver Perfil Socioeconômico do município de Guarabira disponibilizados pelo IBGE nos Anexos.

apesar do melhoramento de alguns serviços públicos básicos como infraestrutura básica, saúde, educação, habitação, entre outros.

Para perceber essa dinâmica local, consideramos também o sistema latifundiário como forma peculiar de expropriação e exploração nessa região. Este articula, de um lado, trabalhadores rurais insatisfeitos; e, do outro lado, os proprietários da terra representantes das oligarquias locais. As lutas na região entre esses personagens motivaram, nas décadas de 1970 e 1980, a organização dos setores precarizados por melhoria nas condições de vida na cidade e pela implantação da reforma agrária no campo.

As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e o Centro de Orientação dos Direitos Humanos (CODH) surgem nesse contexto para favorecer a organização dos trabalhadores, uma vez que o processo de modernização das usinas e a instalação do Programa Nacional de Álcool (PRONA) aumentaram a precarização das relações entre usineiros e trabalhadores, resultando na expulsão destes últimos da terra.

Dessa forma, aconteceram, em todo o Nordeste, a organização e a mobilização dos trabalhadores rurais sob a coordenação da CONTAG – Confederação dos Trabalhadores na Agricultura –, que incentivou a formação de sindicatos rurais. Em Guarabira essa organização dos trabalhadores nos sindicatos contou com CUT regional do Brejo criada em 1986, com uma estrutura para favorecer a luta desses trabalhadores. Já no espaço dos movimentos sociais, essa organização recebeu o apoio valoroso da Igreja Católica através da diocese, na pessoa do Bispo Dom Marcelo Pinto Cavaleira, e com os importantes trabalhos desenvolvidos pelo Projeto Educativo do Menor (PEM) e Serviço de Educação Popular (Sedup).

Em 1980, as principais formas de organização da sociedade civil na região foram os sindicatos, as pastorais sociais, as associações de moradores e de pequenos produtores e o movimento de mulheres, que apresentaram mudanças significativas na cultura política da região, favorecendo a construção da cidadania, a luta pela democracia e a participação social. Contudo, uma década depois a região também vivenciou, assim como todo o país, um “refluxo” das organizações, lutas e mobilizações de massa.

Através das relações de poder na região, podemos observar fortes traços de paternalismo e de mandonismo na política local, que é controlada por grupos familiares da região. Um exemplo de como são estabelecidas as relações de poder político nessa estrutura é a organização do próprio Partido dos Trabalhadores (PT) em Guarabira, formado em 1980

com o apoio da Igreja através das pastorais e de um grupo de intelectuais, que desde sua formação apresenta conflitos de interesses e a influência da forte tradição dessa cultura política que comprometeu sua estrutura. O resultado disso foi que ao longo de sua trajetória, esta organização político-partidária nunca conseguiu eleger representantes no município.

Outro aspecto negativo das relações de poder baseadas em uma cultura política autoritária é a existência de um poder legislativo sem autonomia política, atrelado exclusivamente ao poder executivo. Tendo em vista este cenário político, a possibilidade de se efetivar uma cultura política de participação nos municípios da região pode estar sendo comprometida.

Na atual conjuntura, especificamente no caso de nosso cenário de pesquisa, que sofre os reflexos perversos das formas de relações de poder adotadas, o dever mais imediato dos sujeitos locais é superar essa situação que, gradativamente, foi sendo posta como único projeto local possível de acontecer. A presença na região de blocos de hegemonia política, tanto enfraquecem quanto estimulam ações coletivas de enfrentamento e resistência dos grupos sociais organizados localmente.

A partir de 1990, Guarabira passou a vivenciar uma realidade nova no campo das formas de luta das organizações populares. Sob a influência da tradição histórica das lutas na região e das mudanças no campo sócio-político nesse período, assim como da iniciativa de lutar pela democratização e apreensão do direito à cidadania e participação pelos vários sujeitos sociais, surgiu em 15 de julho de 2001 o Fórum das Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira, formado por representantes de entidades e movimentos sociais e conselheiros municipais do meio popular.

Destacamos a participação de um número considerável de organizações populares no espaço do Fórum no período de 2005 a 2007, respaldando as ações desenvolvidas por esses atores, coletivamente. Além disso, podemos também fazer referência ao fato de que existe na região uma cultura política de organização favorecida pela luta dos sujeitos tanto no campo como na cidade. Assim sendo, Guarabira – uma cidade-pólo na região – abrigou e cultivou uma “tradição” local que favorece a ação dos movimentos sociais populares. A região ainda guarda em seu currículo experiências valiosas no campo da organização e resistência popular de diversos atores sociais.

## APRESENTAÇÃO DO TRABALHO

O presente trabalho é composto de três capítulos. Cada capítulo é o resultado de um exercício cuidadoso para a reflexão teórica sobre o tema da dimensão educativa da participação, respaldada na contribuição de diversos autores que, atualmente, voltam-se com mais fôlego para o estudo da participação popular no Brasil. Com esse exercício, apropriamo-nos de conceitos que nos serviram de base para a compreensão da realidade, como democracia participativa, cidadania e educação.

Desse modo, no *primeiro capítulo*, abordamos os aspectos da formação da cultura política a partir da realidade brasileira, que esclarecem a noção acerca da democracia participativa como resultado de uma cidadania ativa. Por isso, a idéia de participação em nosso trabalho foi tratada como uma concepção que ultrapassa a noção de uma cidadania restrita ao ato de votar. Compreendemos, portanto, que a ação participativa e cidadã está direcionada para a possibilidade concreta de promover aos sujeitos o acesso aos direitos sociais.

Também nos preocupamos neste capítulo em discutir sobre a forma de atuação dos sujeitos sociais no campo da participação popular, quando identificamos os fóruns e redes como mecanismos que dinamizam a ação das organizações populares e movimentos sociais na conjuntura atual. Consequentemente, nossa reflexão considera que a ampliação da compreensão sobre o tema da democracia participativa no Brasil contribuiu para o fortalecimento das organizações da sociedade civil e para a intervenção mais qualificada desses sujeitos na esfera pública.

Dando sequência a nossa reflexão sobre a constituição da prática participativa, o tema da educação popular foi tratado no segundo capítulo desse trabalho. Voltada para a fundamentação teórica das práticas educativas populares, percebemos que estas surgem com a perspectiva de promover uma educação cidadã, como é o caso das experiências realizadas pelos movimentos sociais, através da dimensão educativa de suas ações. Tratamos essa dimensão educativa como o resultado de um processo de aprendizagem em que os sujeitos assimilam e valorizam as práticas participativas e, consequentemente, apreendem princípios e valores democráticos.

Nesse capítulo, ainda que de forma sucinta, resgatamos alguns momentos históricos que explicitam a importância das práticas populares de educação – como uma resposta ao modelo padronizado de educação que não possibilita a emancipação dos homens e

mulheres, desvirtuando a noção de democracia. Por fim, mostramos como essas experiências consolidam a ideia de que a participação nos espaços públicos representa um “novo” momento da prática educativa, bem como ressaltamos uma educação voltada para determinadas formas de participação.

O terceiro capítulo teve como finalidade apresentar e analisar a realidade da participação nesse contexto, com destaque para os resultados, avanços e dificuldades do processo participativo no município de Guarabira. Com a reflexão sobre a constituição da prática de participação como resultado da dimensão educativa da ação participativa, buscamos produzir conhecimento acerca dessa realidade de forma responsável, contribuindo para dinamizar o debate sobre a temática da participação.

Por fim, nas considerações finais, tratamos de avaliar os resultados apresentados com o estudo da realidade proposta, quando percebemos que a participação popular se promove com a estruturação de uma dimensão educativa, importante para a autonomia dos sujeitos nos processos de discussão sobre as políticas públicas. Mas nosso objetivo não se constitui apenas na descrição ou narração dos fatos referentes à participação popular na gestão pública local; sinalizamos também a necessidade de que sejam estabelecidas relações sociais que garantam o envolvimento dos sujeitos com a promoção de uma pedagogia da participação na esfera local, através da qual tanto as organizações populares como os poderes públicos possam aprender sobre a participação.

# **CAPÍTULO 1**

## **REFLEXÃO SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

### **1.1 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E CULTURA POLÍTICA NO BRASIL**

Neste capítulo, vamos abordar aspectos da cultura política e a compreensão que se constrói sobre o conceito de democracia participativa como possibilidade de promoção da cidadania ativa, com a participação dos sujeitos nos espaços públicos. Destacamos o fortalecimento da sociedade civil organizada como resultado da atuação dos sujeitos sociais de forma coletiva no campo da participação popular.

A democracia brasileira constituiu-se através de dois modelos organizativos: o representativo e o participativo. O primeiro mantém um caráter coletivo, sendo adotado pelo Estado. Definiu-se como modelo representativo por ter a participação indireta da população nos processos decisórios, ou seja, a população elege seus representantes pelo voto (sufrágio universal) para administrar o Estado. Como diz Stuart Mill “governo de poucos sobre muitos” (MILL apud TOURAINE, 1994).

Para Jean-Jacques Rousseau, pensador do século XVIII, o sistema político representativo desvirtua a condição dos homens à política, caracterizando-os como escravos da representação (ROUSSEAU apud DIAS, 2002). Contudo, mesmo realizando uma reflexão sobre a cultura política brasileira, não nos cabe nesse estudo analisar os rebatimentos de democracia representativa.

O segundo modelo, o participativo, consiste em estabelecer espaços onde os cidadãos participem das decisões públicas através de mecanismos e instrumentos democráticos. Deve haver a tomada de decisão com um corpo de cidadãos que legitime representando um interesse coletivo (vontade comum) e que tenha importância reconhecida pelo governo.

Considerando o modelo participativo, reafirmam-se os princípios da teoria democrática. A noção de soberania popular<sup>4</sup> é valorizada. Segundo Rousseau, esse processo legitima o poder político dos homens comuns, concebendo a formação da vontade política e do poder político de baixo para cima. Para ele, a atividade política concede aos cidadãos uma

---

<sup>4</sup> Ver Touraine, Alain. *Crítica a Modernidade*. Tradução: Elia Ferreira Edel, Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

responsabilidade “moral” de pautar-se a partir da dignidade dos demais, ou seja, dos interesses da coletividade, em detrimento do proveito pessoal exclusivo (ROUSSEAU apud DIAS, 2002).

O processo participativo, objeto de nosso estudo, inicia-se com mobilização e articulação dos sujeitos para o levantamento dos problemas da realidade em que estão inseridos. Posteriormente, são formuladas opiniões e propostas através de um processo de aprendizagem, garantindo a existência de espaços públicos para o diálogo e para o consenso. Serão exatamente esse tipo de iniciativas que fazem com que o aspecto propositivo da participação seja considerado no desenvolvimento do planejamento das políticas públicas nos contextos precarizados. Portanto, a democracia, principalmente na sua forma participativa, pode ser medida quando analisamos o relacionamento dos cidadãos com os representantes que possuem o poder de decisão sobre as políticas públicas.

Segundo Pereira (2004), não há um único conceito que defina o que é democracia, nem um único modelo de democracia que possa ser aplicado a toda sociedade. Na verdade, o que precisamos considerar é que os modelos democráticos que surgem nas mais diferentes épocas históricas prestam-se às análises contextuais, passando a estipular níveis ou graus de democracia nas sociedades modernas, quando sua qualidade pode ser medida com a participação dos sujeitos no universo sócio-político.

Por isso, a implantação e manutenção de práticas participativas no contexto sócio-político atual vêm resultando em processos de autonomia dos sujeitos e na reconstrução da história das lutas populares no Brasil, renovando e fortalecendo cada vez mais os princípios democráticos de equidade, cidadania e justiça social.

A promoção de uma cultura política que valoriza esses princípios sugere a elaboração de um projeto social que busque discutir e superar as necessidades e os problemas referentes à sobrevivência e à reprodução das populações, tão comuns em uma sociedade sob o estigma das desigualdades. Dessa forma, as discussões sobre a noção e o papel da democracia nas sociedades modernas devem analisar não só aspectos políticos e econômicos da realidade, mas também processos sociais, e, sobretudo, com a garantia das liberdades democráticas.

[...] democracia, fundamentalmente, significa justiça social- pão, teto e saúde para todos; significa todos terem liberdade de informação, organização e participação de exercer a crítica ao capitalismo e buscarem alternativas - sendo básica a gestação e o fortalecimento de um autêntico poder popular, significa a extensão dos direitos democráticos e a produção dos sujeitos capazes de exercê-los; significa, enfim, uma forma de vida (WANDERLEY, 1980, p.67).



John Stuart Mill e Alexis de Tocqueville esperavam que a participação democrática pudesse gerar o desenvolvimento humano nas sociedades. O argumento de Mill voltou-se para a defesa da participação como provedora de uma “educação moral” enquanto uma consciência de seus interesses privados e dos coletivos, que pudesse produzir benefícios para a sociedade como um todo. Para Tocqueville, o homem desenvolveria um “interesse bem compreendido” que o faria abandonar a exclusividade da vida privada (MILL; TOCQUEVILLE apud DIAS 2002).

Uma premissa que norteia nossa compreensão sobre os princípios democráticos na sociedade brasileira é o papel que vem sendo desempenhado pelo Estado para a promoção de ações entre a sociedade civil e a sociedade política<sup>5</sup>. Na constituição deste Estado, alguns traços fundamentais podem ser percebidos, influenciando de forma direta na instalação de uma sociedade democrática. Um desses traços é a relação conflituosa e confusa entre público e privado, que também serve para explicar a formação de uma cultura política excludente no Brasil. Em um de seus trabalhos, José de Souza Martins discute sobre a história política brasileira, lembrando essa relação tão presente e tão estreita entre público e privado na formação do Estado: “a política do favor, base e fundamento do Estado brasileiro, não permite nem comporta a distinção entre o público e o privado... o poder pessoal e oligárquico e a prática do clientelismo são ainda fortes suportes da legitimidade política no Brasil” (MARTINS, 1994, p.20).

Na esfera da sociedade política instituiu-se o poder patrimonial, mesclando na sua estrutura traços de paternalismo, subserviência, nepotismo, corrupção, mandonismo e clientelismo. Isto fragilizou as estruturas relacionais das instituições sociais e do modelo de democracia adotado, constituindo uma tradição “política do favor”, aspecto ressaltado também no pensamento de Francisco de Oliveira (2005), ao considerar que a sociedade brasileira tem uma pesada herança antidemocrática.

A distinção entre público e privado, num determinado período da história política brasileira, ficou restrita ao direito à propriedade e ao uso e tutela do patrimônio (RAICHELIS, 1998). Com a posse do patrimônio, estabeleceu-se um poder de mando que assegurou à propriedade um valor sócio-cultural muito forte, em detrimento da noção dos direitos da pessoa enquanto princípio humano.

Vejamos a citação de Moreira para ilustrar os resultados desse momento histórico.

---

<sup>5</sup> Ver Whitehead, Laurence. JOGANDO BOLICHE NO BRONX: os interstícios incivis entre a sociedade civil e a sociedade política. Revista Brasileira de Ciências Sociais; Vol 14; n. 41, outubro de 1999.

As conseqüências desse processo do ponto de vista político foi a falta de desenvolvimento da democracia e do caráter público nos processos decisórios, onde os interesses privados ganharam prioridade sobre o interesse público. As decisões públicas têm como referência as demandas privadas, de forma a favorecer aqueles que controlam o poder político (MOREIRA, 2002, p.51).

Esta sentença explicita a presença de uma dimensão privada na sociedade brasileira com influência do rural, através do regime coronelista, que culminou na privatização da política, na ausência de espaços públicos e, conseqüentemente, de espaços democráticos de participação.

Formou-se, portanto, um Estado que manteve o caráter privado e centralizador. Preocupado mais com o acúmulo de capital e com o estabelecimento da ordem capitalista, o Estado não conseguiu influenciar na organização de instituições democráticas que valorizassem a participação do cidadão nas decisões políticas. A expectativa sobre as relações do Estado democrático era a de que este pudesse representar um veículo importante na condução da sociedade para um estágio avançado ou melhorado dos dois modelos de democracia adotados no Brasil (representativo e participativo) com uma concepção de democratização das instituições.

Portanto, na esfera estatal, que prevalecia a lógica dos interesses privados, distanciada da ideia de cidadania, que tomou grandes proporções e sérios rebatimentos sócio-políticos com a instalação do processo de globalização e neoliberalismo.

Wanderley (1980) critica o fato de que, na trajetória do Estado democrático liberal – por exemplo –, as esquerdas tenham assumido posturas de defesa apenas da mudança na ordem institucional, em vez de defenderem a concepção da sociedade civil acerca da democratização. O resultado é o “retrocesso” do processo democrático e um sistema político com marcas profundas de autoritarismo. Para esse autor, as expectativas e iniciativas de uma transformação das instituições sociais através de relações mais democráticas de partilha de poder sempre esbarraram nessa tradição autoritária do Estado brasileiro pós-ditadura.

Os resultados dos acontecimentos políticos e sociais dos últimos 20 anos não nos deixaram nada otimistas quanto a projeções democráticas futuras. O que temos que considerar em relação à organização social e ao processo de estruturação da sociedade civil é a transição abrupta de uma sociedade que vivia sob o jugo do regime militar em uma sociedade de massa, desarticulada e passiva.

Para agravar ainda mais essa situação, segundo Nogueira (2004), as mudanças ocorridas na sociedade não foram capazes de estabelecer vínculos orgânicos com a sociedade política, pela reduzida capacidade organizativa dessa sociedade, pela despolitização dos sujeitos e o individualismo.

Como já foi dito, esse quadro tem como pano de fundo um Estado que não se constitui como “coisa pública”, que promove a cultura política autoritária e apresenta uma ideia de democracia participativa limitada. De acordo com Paludo (2001), a democracia no Brasil não instituiu os direitos sociais, políticos e civis a todos e não universalizou os princípios democráticos entre os vários segmentos da sociedade.

Contrariando esta lógica, a democracia, na compreensão das organizações populares e movimentos sociais, apresenta-se como o caminho mais viável para a superação do quadro de desigualdades, tornando-se um veículo para a transformação das relações de poder e da cultura política. Vejamos o que Paludo diz sobre a ideia de democracia no Brasil e o que se pode esperar dela:

A democracia no Brasil, compreendida como processo e sob a hegemonia do *projeto de modernidade*, desdobra-se, portanto, na complexa discussão e ação conflitiva permanente para a partilha do poder político, econômico e cultural e para a criação de uma forma de sociabilidade que permita ao ser humano desenvolver-se e humanizar-se permanentemente - uma nova visão de homem, de sociedade e de mundo. Isto é, como uma luta permanente para a instalação de direitos, efetivamente, para todos e pela construção de uma nova racionalidade e normatividade social (PALUDO, 2001, p.41).

Reforçando essa ideia acerca da democracia no Brasil, Semeraro (2002), além de definir o conceito de democracia, lembra-nos como a prática das ações democráticas é importante para a reconfiguração do contexto sócio-político brasileiro das lutas e do acesso a condição cidadã.

A democracia, assim, não é um sistema político entre tantos, mas é a prática específica pela qual o povo se institui como sujeito. Nela, os indivíduos se tornam sujeitos públicos enquanto seres políticos ativos, se transformam em seres socializados porque desenvolvem relações sociais e responsabilidades coletivas (SEMERARO, 2002, p.222).

Uma cultura política para a democracia, em seu sentido mais amplo, não pode ser promovida só pela evolução natural das instituições sociais, mas deve contar com a luta e o

trabalho assumido por sujeitos sociais comprometidos com as mudanças nas relações sociais, nas relações de poder e na política. Segundo Boaventura de Sousa Santos: “os movimentos sociais estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos” (SANTOS, 2002, p.53).

Os novos movimentos sociais nos anos de 1980, por exemplo, abrem espaços para a ação política fora da esfera institucional, assegurando aos sujeitos identidades e formas inovadas de organização (CARVALHO, 1998). O fruto desse processo de lutas sociais em torno da *democratização da democracia* consolida os valores da igualdade, da solidariedade e da liberdade<sup>6</sup>, constituindo o que Benevides (2002) chama de democracia social.

Consequentemente, a plenitude da democracia participativa representa a capacidade dos sujeitos de propor e intervir participando dos espaços públicos. Além disso, segundo Hurtado (2000), esta ação indica a existência de um processo educativo que tem, como meio, a participação e, como fim, a construção e o exercício do poder popular.

Estamos, pois, falando da necessidade de reconhecer que a profunda participação que possamos gerar será constante e permanente na medida em que foi incorporada como valor, como convicção e como hábito; isto é, si fazer parte da nossa cultura. Isso se dará a partir da nossa própria identidade cultural, fruto de uma contribuição substancial desde e para o trabalho da educação popular, estabelecendo-se a relação entre contexto cultural, identidade e poder. O poder da identidade é o poder da cultura que, expressa em energia social a política, é um novo e substancial fator para a construção da democracia (HURTADO, 2000, p.26).

Para o exercício desse poder popular, mencionado pelo autor, deve-se contar com a manutenção de espaços políticos que garantam a conexão entre indivíduos e instituições. Essa conexão evidencia também o debate sobre a questão da representação política, com suas dificuldades geradas pela falta de controle; sobre o comportamento político dos representados, bem como sobre a inexistência de um acompanhamento sistemático das propostas de governo. Por isso, a luta pela instalação da cultura política voltada para a concepção de democracia na sua forma participativa passou a representar um instrumento relevante para fomentar as mudanças desejadas.

---

<sup>6</sup> Ver SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Boaventura de Sousa Santos (org). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

## 1.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA

A ideia do controle social da “coisa pública”, da fiscalização dos recursos públicos e da reconstrução da esfera pública caracterizaria uma efetiva prática participativa dos sujeitos nos espaços públicos. Embora a estruturação dos espaços participativos na sociedade brasileira represente um processo complexo no qual se relacionam sociedade civil, Estado e mercado, os papéis sociais destes sujeitos se redefinem justamente pelo fortalecimento da atuação dos movimentos sociais nos espaços públicos.

A participação possibilita a criação de uma cultura para a cidadania, como já foi mencionado, sugerindo a existência da democracia como valor cultural apreendido por qualquer cidadão. Márcia Ribeiro Dias (2002), lembra a afirmação de John Stuart Mill sobre a condição do homem à participação política. As afirmações de Mill se aproximam da ideia de Platão, quando valoriza o atributo da inteligência, da experiência e capacidade na condução dos negócios públicos.

Através da participação política, os cidadãos seriam capazes de adquirir um tipo de “educação moral”, ou seja, uma maior consciência de seus interesses privados e, sobretudo, dos interesses dos demais, gerando benefícios para a sociedade como um todo. Assim, a participação é vista como a própria escola política que irá desenvolver no cidadão não apenas o conhecimento acerca do funcionamento institucional da democracia, mas também valores democráticos, como o da solidariedade social (DIAS, 2002, p. 92-93).

Os princípios da teoria democrática se renovam, segundo Boaventura de Sousa Santos (1999), através dos novos critérios da participação política que articulam democracia representativa e democracia participativa. Um dos resultados mais importantes dos processos de participação está em possibilitar que seja recriada a esfera pública com a função de promover a disputa democrática e a discussão das partes envolvidas sobre os interesses sociais. No caso da sociedade civil organizada, a participação política permite a formulação, decisão e implementação de políticas públicas.

É importante ressaltar que a democracia participativa pode ser medida através de graus de participação. De acordo com as contribuições de Pateman, a inexistência de um processo efetivamente participativo pode classificar a participação enquanto uma pseudoparticipação; quando limitada pelo poder coercitivo do Estado, se constitui numa

participação parcial; por fim, o processo de partilha real do poder nos espaços públicos é que pode promover a participação total (PATERMAN apud PEREIRA 2004).

Além dos graus de participação apresentado pela autora, observa-se também a existência de modalidades de participação que se organizam levando em consideração a possibilidade ou negação da intervenção social. Segundo Patrocínio (2007), as modalidades podem se definir como: consultiva, resolutiva, fiscalizadora e executiva. A primeira se caracteriza pela não-intervenção dos sujeitos no processo decisório sobre as políticas públicas; já as seguintes correspondem à intervenção direta no curso da atividade pública.

Para Nogueira (2004), a categoria participação deve ser entendida como expressão de práticas sociais democráticas voltadas para a superação das dificuldades da burocracia pública, alcançando soluções positivas para os diferentes problemas comunitários. Nesse processo, percebe-se que a organização da vida social constrói uma dimensão pré-política que favorece a participação política dos sujeitos. O autor ainda considera que a articulação das demandas sociais e as possíveis respostas governamentais representam aspectos de uma participação gerencial<sup>7</sup>.

A prática recente da participação social na esfera pública faz com que a ideia de participação ganhe *sentidos* e *significados* variados. Em um de seus trabalhos, Maria da Glória Gohn (2005b) definindo os sentidos e significados da ação dos movimentos sociais, lembra que estes podem ser diferenciados, dependendo do lugar onde se vive a participação, ou seja, depende do lugar ocupado pelo governo e pela sociedade civil. Vejamos a citação que ilustra essa sentença:

Sentido é direção, é diretriz, é orientação, é norte, é rumo, é destino que conduz a desdobramentos. Mas, antes que produza desdobramentos, ele passa por um processo subjetivo à medida que os atores sociais desvelam o significado das coisas e fenômenos com que se defrontam. Significado é o conceito de algo, como ele se define e é para os sujeitos que participam das ações coletivas, por exemplo. Os significados são aprendidos e apreendidos, são socializados; são identificados, confirmados e testemunhados por aqueles que se defrontam com o outro (GOHN, 2005b, p.31).

Na construção do significado da participação para os governos, devemos considerar algumas questões históricas relevantes, como a instituição das relações de poder na

---

<sup>7</sup> Segundo o autor esse formato da participação representa um recurso de gestão: "... recurso (gerencial) para solucionar determinados problemas, administrar bens públicos ou viabilizar e legitimar a reprodução política e eleitoral de governos ou partidos". NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004, p. 144.

sociedade brasileira. Assistimos à instalação de uma “cultura política da dádiva” (Salles, 2002), que corresponde à concepção de poder político como o acesso aos direitos sociais através da concessão de benefícios oferecidos por aqueles que se denominam seres “iluminados e cheio de bondade”, e não como uma conquista histórica dos sujeitos. O que temos como resultado dessa concepção é a redução das ações políticas para a inclusão social em detrimento dos interesses privados de classes, partidos e facções políticas.

Desse modo, no que diz respeito à participação, observamos que estas relações de poder chegam a inviabilizar, pelo estabelecimento de determinadas práticas políticas, uma compreensão/apreensão da condição cidadã por parte dos sujeitos, fazendo com que seja desacreditada a ideia de participação, distanciando essa prática da realidade. Com isso, temos dois tipos de participação nessa conjuntura de poder político: a participação ideal – a que esperam concretizar –, e a participação real – a que é possível.

Do ponto de vista dos governos, a “modalidade” participativa da gestão pública – garantida na Constituição Federal, nos artigos 194 e 204, do caráter democrático e descentralizado da administração –, funda-se no desejo de que a sociedade civil organizada passe a ter atitudes mais cooperativas, menos antagônicas e que represente um espaço de colaboração e parceria. Observamos que as instituições sociais, nesse caso, permaneceriam com o mesmo caráter centralizador e modelador, e não existiria a preocupação de gerar mudanças que proporcionassem espaços de participação mais democratizados.

Em suma, o espaço participativo que se constitui a partir deste quadro tem a seguinte configuração:

[...] o ponto cego da democracia brasileira: a sociedade civil restrita ou truncada, na qual as práticas de representação e negociação se generalizam com dificuldades para além dos grupos mais organizados, jogando muitos, definitiva ou intermitentemente, numa situação em que não há medidas pelas quais necessidades e interesses possam ser formulados nos termos dos direitos, tornando factível a representação, negociação e interlocução em espaços legitimados de conflito (TELLES, 2001, p.120).

Entretanto, com um olhar mais aprofundado sobre a ação dos sujeitos sociais, é possível perceber que essa sentença apresentada acima sobre a democracia no Brasil, vai de encontro ao que se espera ou ao sentido dado por movimentos sociais e organizações populares ao desenvolvimento das ações participativas. Durante o processo de participação

social essas ações ganham um caráter construtivo. Na citação a seguir, Gonh (2005b) nos chama a atenção para esse sentido “diferenciado” da participação dado por esses sujeitos:

Entendemos participação como um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e agregando novos valores e uma cultura política nova (GOHN, 2005b, p.30).

Consequentemente, o que podemos observar desta citação é o fato de que a participação é um processo que pode resultar na real partilha de poder através do fortalecimento da sociedade civil e da construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, com a constituição de cultura cidadã. O processo de participação, portanto, deve ser considerado de “baixo para cima”, garantindo que homens e mulheres comuns sejam os principais protagonistas da ação transformadora das relações de poder da sociedade.

Falamos de práticas de participação social com criatividade e que promovam autonomia dos sujeitos. De acordo com Plínio de Arruda Sampaio (2005), uma participação que tenha influência direta na forma de fazer política e que possibilite “democratizar a democracia”.

Participar politicamente significa, fundamentalmente, tomar parte nas decisões sobre políticas públicas. Consiste em formar opinião sobre uma decisão do Estado; em expressar, pública e livremente, essa opinião; e, em vê-la levada em consideração. Trata-se de uma meta ainda a ser atingida, pois nenhuma sociedade possibilitou, até hoje, a plena participação política de todos os seus cidadãos (SAMPAIO, 2005, p.47).

Torna-se, portanto, inegável a definição de uma das principais funções da participação para a vida dos sujeitos: a função educativa. Na prática, essa função educativa da participação pode ser reconhecida através do desenvolvimento da capacidade dos sujeitos de avaliar as relações de poder e o desempenho institucional dos vários instrumentos democráticos. Constitui-se a partir da promoção do aprendizado sobre a formação e o funcionamento das instituições sociais; do fortalecimento das ações da sociedade civil organizada; e, da mudança nas relações de poder na sociedade, com a disseminação dos princípios democráticos.



### 1.3 OS MOVIMENTOS SOCIAIS NA CONSTRUÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

O Estado brasileiro, no século XIX, considerava “estranho” ter que prover os direitos sociais aos cidadãos. Neste sentido, a elaboração e implantação dos programas sociais obedeciam a uma ordem decrescente: não se caracterizavam como políticas públicas e serviam mais aos interesses pessoais e partidários do que ao bem comum (FORTES, 2003).

A história política brasileira nos mostra que a organização da sociedade civil para a participação na esfera pública representou um problema para o Estado. Além de representar um território de interesses que se contrapõem ao Estado, a sociedade civil não pode se autogovernar porque deve estar sempre sob sua tutela, sendo estabelecidas nesse processo relações conflituosas e que produzem impasses para a governabilidade<sup>8</sup>. Portanto, havia pouco interesse em favorecer a construção de uma sociedade civil forte.

A reação das organizações sociais e grupos populares a este desinteresse marcou o desenrolar do processo de resistência popular, com manifestações e lutas contra o autoritarismo do Estado brasileiro, principalmente durante o regime militar, e a busca pela difusão da noção de participação cidadã, fazendo ressurgir o conceito de sociedade civil na década de 1980.

Considerando as categorias tratadas nesse estudo, torna-se relevante apresentar nossa compreensão sobre o conceito de sociedade civil. Dessa forma, entendemos que é o conjunto das instituições e das organizações cívicas que formam a base da sociedade que representam a existência desse conceito. Além disso, percebemos que a organização da sociedade civil para a participação na esfera pública, lutando por sua inserção nas atividades políticas, aponta que este conceito assume uma atuação de maior enfrentamento no cenário sócio-político através do termo sociedade civil organizada.

A formação da sociedade civil é resultado do importante fortalecimento dos movimentos, organizações, entidades e grupos populares em todo o país. Estes reafirmaram sua condição de sujeitos sociais históricos, se autoconstituíram, influenciando nas estruturas de socialização e associativismo, nas formas de organização popular e na criação de novos espaços públicos, bem como na iniciativa recente de democratização da esfera pública.

---

<sup>8</sup> O termo Governabilidade neste trabalho refere-se as condições institucionais de legitimidade da ação de governos.

Ao negar a influência e a manipulação do Estado e do mercado, esses sujeitos sociais redefinem sua ação e sua forma de atuação, encontrando caminhos para superar a desigualdade e ausência de princípios democráticos nas relações de poder, assumindo o papel de elaborar um projeto social alternativo com caráter transformador, como podemos observar na citação abaixo.

[...] as associações voluntárias da sociedade civil só terão um papel decisivo na disseminação de valores, instituições e práticas democráticas, se elas enfrentam dois desafios maiores, de difícil realização: por um lado, que as contribuições anteriores para “fora” se voltem para “dentro”, remodelando suas orientações, padrões organizacionais e funcionamento concreto; por outro lado, que mudanças efetivas atinjam as estruturas de dominação e desigualdade social que atravessam o Estado e a sociedade como um todo, o qual implica a construção de modelos de desenvolvimento econômico alternativo ao neoliberal, socialmente inclusivos, ambientalmente sustentáveis e capazes de desconstruir as tendências prevalecentes na atualidade de desestatização, desnacionalização e desdemocratização do Estado e da sociedade (GÓMEZ, 2003, p.16).

Mesmo representando uma esfera não-estatal, a sociedade civil se tornou eficaz no plano da ação política. Com caráter de “cogestão”; garante, a partir da atuação política de movimentos sociais, grupos e associação social, Ong’s e sindicatos, a manutenção e ampliação da noção de democracia participativa na sociedade. As ações dos movimentos sociais populares e sindicatos criaram um espaço autônomo e democrático de reprodução da cultura democrática e formação de identidade e de relações de solidariedade, através da organização social (VIEIRA, 1999).

Contudo, gostaríamos de ressaltar que mesmo na dinâmica da sociedade civil não é possível negar que nem tudo representa ou funciona de forma hegemônica no campo dos interesses e da atuação dos sujeitos. Em alguns movimentos populares sociais do final da década de 1980, segundo Telles (1988), é possível perceber a herança de traços fortes da cultura política como o paternalismo e o clientelismo político, com uma concepção de direitos como mera defesa de interesses privados e uma visão da política enquanto instrumento que garante o poder de determinados grupos, alimentando uma postura corporativa de algumas formas de organização.

Se é possível identificar nos movimentos populares hoje existentes traços do clientelismo político, de uma noção tutelar de Estado, de uma concepção de direitos como mera defesa de interesses privados, de uma visão instrumental da política que só alimenta a tendência à sua corporativização. Tudo isso

indica o quanto é forte e viva uma tradição de autoritarismo corporificada não apenas no Estado, mas também nas formas como as relações sociais são ordenadas e expressos os conflitos sociais que atravessam a sociedade (TELLES, 1998, p.172).

Apesar das dificuldades encontradas nesse período, o caráter transformador e inovador desses movimentos sociais, enquanto sujeitos históricos de transformação, destaca-se e permanece vivo. Com a luta pela instituição da democracia participativa, a ação dos movimentos passou a representar promessas de futuro cheios de virtualidades, voltando-se para a elaboração de projetos que vislumbram uma melhoria nas condições de vida e mudança nas relações de poder na sociedade (TELLES, 1998).

Portanto, a organização da sociedade civil para a participação não se estabelece através de relações harmoniosas ou da ausência de antagonismo, pelo contrário, são esses elementos que estimulam a ação organizada da sociedade para superá-los. Por esse motivo, a sociedade civil se define enquanto uma arena de conflito, dissenso e negociação, envolvendo as forças sociais mais diversificadas (antidemocráticas, opressivas, discriminatórias e reacionárias). Entretanto, não significa o esgotamento do autoritarismo do Estado, mas podemos considerar como instrumento de uma mudança cultural, como podemos ver na citação a seguir:

[...] Portanto, se a sociedade civil na América Latina pretende desempenhar um papel importante na qualidade e no aprofundamento da democracia, tal papel deve passar, em primeiro lugar, pela existência de dinâmicas associativas voluntárias que não se subordinem ao Estado, aos partidos políticos e ao mercado, embora resulte impossível evitar relações “promíscuas” com eles, ou que os conflitos significativos originados na política institucional e na economia capitalista não se expressem no seu seio (GÓMEZ, 2003, p.15).

A atual configuração da sociedade civil faz com que possamos vislumbrar a construção de uma cultura política para a participação. Dagnino (2000) chama a atenção para a definição dessa nova cultura política, como sendo uma cultura de direitos, de sujeitos sociais ativos, contando com a apropriação da cidadania por parte dos sujeitos sociais, estimulando o desenvolvimento de ações coletivas de resistência, enfrentamento, reivindicação e proposição.

Por conseguinte, o conceito de sociedade civil significa, também, um espaço que pensa o conjunto dos interesses, a correlação de forças, o governo, a dominação, as necessidades e as possibilidades políticas dos cidadãos e o consenso. Resulta na emancipação

e reconhecimento do conflito e do antagonismo das classes sociais numa sociedade que apresenta como característica principal a complexidade.

Na conjuntura atual os sujeitos sociais, através da participação – como é o caso das organizações do Fórum em Guarabira –, passam a compreender as políticas públicas como a garantia de uma política voltada para o povo; voltadas para as questões como saúde, educação, moradia, segurança, transporte, assistência social. Neste sentido, a participação popular tem um significado mais relevante, objetivando o reconhecimento de direitos sociais e a conquista de uma política pública de qualidade.

Política pública é aquela política voltada pro povo. Assim, voltada pro povo essa questão da saúde, educação, moradia, assistência social de boa qualidade. Não adianta sê uma saúde de qualquer jeito, uma educação de qualquer jeito. Tem que sê de boa qualidade porque a gente contribui pra que seja de boa qualidade com os nossos impostos (entrevista nº 4 - FRANCISCO).

A atuação da sociedade civil é prova de que a democracia não pode ser um sistema político limitado apenas à representação política, mas sugere a necessidade da contribuição dos cidadãos nas discussões sobre a “coisa pública”, participando dos espaços públicos de gestão. As experiências no campo da gestão democrática podem ser estimuladas e ampliadas a partir da ação dos sujeitos sociais, e podem servir para garantir a existência de uma sociedade civil forte, ativa, com capacidade de compartilhar o poder de governar e que seja marcada por um projeto democrático. Portanto, uma “nova” sociedade civil que se instituiu com a luta pela democratização da sociedade no período de pós-ditadura e na conjuntura da reforma do Estado. Se negarmos o real valor e verdadeiro papel da sociedade civil, poderemos incorrer no erro de também negar o processo histórico de reivindicações de grupos, sindicatos e movimentos sociais populares que lutaram – e lutam – pela instalação do sistema político democrático – fortalecido através da instalação da dimensão pública de poder – e pela extinção das desigualdades sociais e políticas.

### 1.3.1 Organização e atuação dos sujeitos para a participação

Ao longo da história da sociedade moderna, os movimentos sociais representaram, através da organização dos sujeitos sociais, a luta pela autonomia e pela equidade social. Apesar de alguns autores considerarem que no Brasil existiram apenas experiências democráticas embrionárias, são, de qualquer modo, as conquistas adquiridas através das lutas empreendidas por movimentos sociais nas últimas décadas do século XIX que apresentam importantes possibilidades para a ação desses sujeitos no contexto atual.

O que se busca com isso é a emancipação do sujeito e a consciência das relações sociais que norteiam a construção da realidade em que está inserido. Para Gohn (2001), isso é possível quando os movimentos sociais passam a se definir como espaço voltado para a formação através da dimensão educativa da ação e da “libertação social”.

Os anos de 1990 ainda trouxeram importantes novidades para o campo das reflexões teóricas acerca da organização e atuação dos movimentos sociais. Primeiro, os movimentos sociais passaram a compartilhar de uma “ideologia do *antiautoritarismo*”. No parecer de Ilse Scherer-Warren (2005), o autoritarismo é um traço de tal maneira forte, que se pode afirmar, como já dissemos, que ele norteia a formação da cultura política brasileira e que também se enraíza entre as “classes dominadas”, reproduzindo-se nas relações cotidianas dos próprios movimentos sociais. Contraria-se o ideal dos movimentos sociais que é justamente o de buscar desenvolver a capacidade de corrosão dessas formas autoritárias e excludentes do poder. Por isto, a descentralização do poder, a valorização da participação ampliada das bases e a democracia direta têm como desafio transformar a sociedade e as ações concretas da sociedade civil organizada, redefinindo o espaço da cidadania. A partir desse período, estrutura-se com mais clareza a categoria de estudos dos *novos movimentos sociais*.

Em uma análise mais contemporânea sobre os movimentos sociais, Melluci (2001) considera-os fenômenos coletivos, categoria analítica que se materializa em ações coletivas com orientação para a solidariedade entre os sujeitos, explicitando o conflito nas unidades locais. O autor ainda conceitua o processo de formação das identidades individuais e identidades coletivas nos movimentos sociais contemporâneos, e chama atenção para a importância da percepção sobre os conflitos, para a delimitação dos espaços de luta e elaboração dessas identidades.

De acordo com Paludo (2001), os novos movimentos sociais ocupam a posição de sujeitos centrais do campo político e cultural, que privilegiam a democracia e o seu aprofundamento como estratégias transformadoras. Busca-se desenvolver ações em direção à conquista de direitos através da mudança do cenário sócio-político ou a democratização dos espaços públicos.

Segundo Santos (2005), os elementos que facilitaram o surgimento de novos sujeitos sociais e novas práticas de mobilização social foram a “difusão social da produção” e o “isolamento político do movimento operário”, uma vez que esses novos movimentos sociais fazem uma crítica à emancipação socialista e à regulação social do capitalismo.

Através da identificação das novas formas de opressão que ultrapassam as relações de produção e sequer são específicas delas, como a guerra, a poluição, o machismo, o racismo e o produtivismo; e a da defesa de um novo paradigma social, mais baseado na cultura na qualidade de vida do que na riqueza e no bem-estar material, os NMSs denunciam, com uma radicalidade sem precedentes os excessos de regulação da modernidade (SANTOS, 2005, p.177).

Para Laclau (1986), os novos movimentos sociais passam a organizar-se em torno da pluralidade das relações e identidades sociais, ou seja, considera uma variedade de atores, interesses e reivindicações. Além disso, através desse universo de relações plurais, são estabelecidas articulações para manter a dinâmica da sociedade e garantir as individualidades/particularidades. E afirma o autor:

Ao invés de encarar o sujeito como uma fonte que forneceria um significado ao mundo, vemos cada posição de sujeito ocupando locais diferentes no interior de uma estrutura. A esta estrutura ou conjunto de posições diferenciadas, damos o nome de discurso. [...] Torna-se, portanto impossível falar-se do agente social como se estivéssemos lidando com uma entidade unificada e homogênea. Ao invés, devemos abordar o agente social como uma pluralidade, dependendo das várias posições de sujeitos, através das quais, o indivíduo é constituído, no âmbito de várias formações discursivas (LACLAU, 1986, p.43).

Frente à instalação do neoliberalismo e à crise no plano econômico, político e cultural que afetava o desenvolvimento na América Latina e, principalmente, no Brasil, os *novos movimentos sociais* passaram a desenvolver suas principais ações através de *Redes* de articulação e mobilização social. Para Scherer-Warren (2005), o impacto cultural dessa crise

foi a atomização da sociedade com a individualização alienada ou anômica das relações sociais. A autora chama atenção, nesse processo, também para as condutas de crise resultantes do não avanço no exercício político e democrático, produzindo o antimovimento social.

Desse modo, a teoria das *Redes* de movimentos sociais surgiu, no final da década de 1990, enquanto uma conduta diferenciada, defensiva e combativa dos movimentos sociais para se organizar em meio a esse contexto de apatia e de inércia<sup>9</sup> no campo das lutas sociais. Constituiu-se como uma prática que favorecia a formação de novas identidades coletivas, fortalecendo a ação das organizações populares e movimentos sociais na sociedade.

Outra definição dessa forma de articulação pode ser vista na citação de Bava: “Redes e fóruns são um fenômeno recente que se mostram espaços importantes que congregam o diverso, o plural, o diferenciado, mas que se organizam em torno de plataformas sociopolíticas” (BAVA, 2005, p.35). Portanto, com o objetivo de fortalecer e dinamizar o campo de atuação dos sujeitos para transformação social com a reativação da sociedade civil, as *Redes* representam ações mais amplas de pressão e resistência à cultura política vigente, reorientando as disputas para o campo da participação política.

Em outro trabalho, Scherer-Warren (2006) define *rede de movimento social* como uma “síntese articulatória” ou “amálgama” do agir coletivo de vários atores com um princípio identitário que reconhece a redefinição da luta em torno de um sujeito plural. Num contexto de participação, a articulação dos sujeitos sociais em *Rede* representa uma força maior de pressão e mobilização, que busca dar mais visibilidade às demandas desses sujeitos nos espaços públicos.

Nesse estudo, a autora faz uma análise sobre a organização dos trabalhos em *Redes*, indicando que a mediação e vanguarda na luta dos sujeitos sociais podem ser percebidas como conflitivas, sendo necessário que haja uma distribuição do poder no interior dessa organização. Isso pode resultar em mudança na hierarquia de poder no interior dessas *Redes* e na criação de capital social<sup>10</sup> a partir dessa articulação.

O quadro de funcionamento das *Redes* compreende a seguinte formação: organizações que se encontram na base da sociedade; organizações de articulação política que representam os mediadores na interlocução entre sociedade civil e Estado, associações de

---

<sup>9</sup> Ver D’INCAO, Maria da Conceição. **Nós Cidadãos:** aprendendo e ensinando a democracia. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

<sup>10</sup> Refere-se a formação de um quadro qualificado de que assumem as lutas na Rede e que voltam-se para o desenvolvimento dessa ação coletivo comum. Com isso, potencializam-se as capacidades dos sujeitos para o fortalecimento dos movimentos sociais.

ONGs e redes de redes; mobilizações na esfera pública que servem como forma de expressão e de pressão pública: marchas, campanhas, semanas de conscientização, entre outros; e os apoios financeiros vindos de agências nacionais, internacionais e simpatizantes políticos, que contribuem para dinamizar as ações coletivas.

Nesse contexto de atuação das *Redes*, formam-se também os Fóruns de movimentos populares que surgem com o objetivo de solucionar os problemas conjunturais, proporcionando a participação popular na gestão pública de diversas organizações e grupos da sociedade civil. Nesses espaços, constroem-se de forma sistemática as propostas para a transformação social, que são encaminhadas através dos conselhos setoriais, mostrando assim como esses espaços são importantes para a governança<sup>11</sup> junto à esfera estatal.

Para exemplificar como se estabelece essa iniciativa no contexto atual, podemos citar o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), que envolve um conjunto de entidades sociais na discussão sobre o solo urbano; e o Fórum Nacional de Participação Popular – FNPP, que é uma articulação de ONG's em torno do tema da participação popular, e discute as questões relacionadas à participação dos sujeitos sociais nos espaços públicos. Esses dois fóruns foram organizados a partir dos anos 1990 e tem uma atuação marcante no cenário das discussões sobre as políticas públicas.

Já nos aproximando de nosso objeto de pesquisa, o Fórum de Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira é um exemplo dessa nova realidade de atuação dos movimentos sociais e organizações populares. Com um trabalho de acompanhamento e intervenção no orçamento público, através de proposituras para a implantação de políticas públicas no município, esta forma de organização em fórum fortalece a ação desses sujeitos no campo político. É o que podemos observar na fala de um dos sujeitos de nossa pesquisa:

Temos que buscar o poder porque é uma oportunidade nossa. É um direito nosso. E nós temos que nos apoderar desse poder e usar esse poder no momento certo pra nossa defesa. Pra defesa da instituição, pra defesa da entidade, pra defesa daquilo que você acha que é melhor pra todos (entrevista nº 2 - SEVERINA).

É importante ressaltar que, através dessa nova forma de atuação, podemos observar o elemento da heterogeneidade dos interesses da sociedade civil. Para Dagnino (2006), a heterogeneidade é uma expressão da pluralidade política, social e cultural presente

---

<sup>11</sup> O termo governança neste trabalho refere-se a capacidade de programar e implantar políticas públicas pelas administrações públicas.



no processo de desenvolvimento histórico e político da América Latina, que identifica a diferenciação de atores sociais, formas de ação, relações com o Estado, construção identitária e projetos políticos dos sujeitos.

Considerando a realidade estudada, o elemento da heterogeneidade se apresenta como a característica mais marcante do trabalho em conjunto realizado pelo Fórum em Guarabira. Representa, por isso, um dos maiores aprendizados do processo de participação na gestão pública local, quando as diferenças são reconhecidas e remediadas em nome dos interesses de uma coletividade. Claro que nem sempre prevalece a harmonia dos interesses dos sujeitos, contudo, definem-se naturalmente os papéis que passam a ser interpretados por esses sujeitos na cena pública.

Precisa qualificar mais essa participação, porque nada vem, cai do céu. A gente precisa tá construindo, reconstruindo, avaliando, reavaliando, planejando, replanejando. Então, tudo isso faz com que a gente busque essa qualificação. Essa participação, essa, essa coisa que a gente tanto quer[...] que gente tanto sonha dentro do município. Então, eu acho que a gente precisa mostrar pra esses gestores que não é um favor. Não é um tapa o sol com a peneira. Mas que ele está ali porque foi eleito por um povo, e que esse povo deve ter respeito, deve ter dignidade, deve ter cidadania (entrevista nº 4 - FRANCISCO).

Na realidade, poderíamos dizer que é uma característica natural nos processos de luta da sociedade civil. Porém, muitas são as possibilidades de que se desenvolva, com a prática de articulação dos sujeitos em *redes*, uma *pedagogia do consenso* que diminua as diferenças, fortalecendo a luta e superação dos conflitos com a retomada de valores como a solidariedade, reciprocidade e compartilhamento entre os sujeitos sociais.

Dessa maneira, no capítulo seguinte, o tema da educação popular será tratado com uma reflexão acerca da fundamentação teórica das práticas educativas populares, que se organizam com esta perspectiva de promover a educação cidadã, como é o caso das experiências realizadas pelos movimentos sociais. A dimensão educativa da atuação desses movimentos institui um processo de aprendizagem em que os sujeitos assimilam e valorizam as práticas participativas e, conseqüentemente, apreendem os princípios democráticos.

## CAPÍTULO 2

### A PRÁTICA EDUCATIVA PARA A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Trataremos neste capítulo de uma reflexão das práticas educativas populares que promovem a educação cidadã baseadas na concepção da Educação Popular, como é o caso das experiências realizadas pelos movimentos sociais. A partir desta consideração, resgatamos alguns momentos históricos que explicitam a importância destas práticas para a emancipação dos homens e mulheres, ressaltando a noção de democracia. Já a parte final deste capítulo mostra como estas experiências consolidam a formação de uma Pedagogia voltada para determinadas formas de participação.

Ao refletirmos sobre a trajetória histórica da Educação, percebemos que ela também se constitui de experiências de práticas educativas populares que se caracterizam enquanto autênticas e libertadoras, vislumbrando a formação de homens, mulheres, grupos, segmentos e movimentos sociais. Estas práticas, por sua vez, contrariam a concepção predominante de um tipo de Educação Bancária (FREIRE, 1987). Neste tipo de educação, o educador deposita conteúdos nos educandos, os quais são sujeitos passivos no processo ensino-aprendizagem. O saber acontece como uma doação e não como construção como podemos observar na citação seguinte:

Eis aí a concepção “bancária” da educação, em que a única margem de ação que se oferece aos educandos é a de receberem os depósitos, guardá-los e arquivá-los[...] Nesta distorcida visão da educação, não há criatividade, não há transformação, não há saber. Só existe saber na intervenção, na reinvenção, na busca inquieta, impaciente, permanente, que os homens fazem no mundo, com o mundo e com os outros (FREIRE, 1987, p.58).

Devemos considerar que esta concepção da Educação Bancária acontece com o adestramento dos corpos<sup>12</sup>, ou, se preferirmos, com a docilidade dos indivíduos. Nessa concepção, toda disciplina se faz necessária quando se trata de reproduzir um conhecimento sistematizado. Com essa questão, partimos do ponto em que a valorização das ciências na modernidade constitui-se em verdades empíricas e estabelece uma relação de dominação que perpetua uma prática educativa de cima para baixo.

---

<sup>12</sup> Corpos Úteis e Dóceis é um tema abordado por Foucault em *Vigiar e Punir*. Ver Foucault, Michel. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*; tradução de Raquel Ramalhe. Petrópolis, Vozes, 1987.

Voltando nosso olhar para a influência das referidas práticas educativas populares no cotidiano dos sujeitos e na transformação das relações sociais, percebemos que a fundamentação teórica destas práticas advém da concepção de Educação Popular. Sobre os princípios desta concepção, consideramos que ela nega a neutralidade da educação, garantindo a politização do processo de aprendizagem; assegura uma relação dialógica entre os sujeitos envolvidos nos processos educativos, conectando os elementos do processo de aprendizagem com a realidade dos sujeitos e o desenvolvimento de posturas que descentralizam e tornam possível a bilateralidade dos processos educativos. Foi essa concepção que trouxe à arena do debate sobre a educação a discussão dos conceitos de conscientização, autonomia e libertação. A formação educativa a partir destes conceitos direciona-se, principalmente, para as camadas mais desfavorecidas da sociedade. Entre esta população marginal, as concepções citadas anteriormente ganham sentidos e significados graças a uma metodologia que reflete na palavra *dita e escrita* a compreensão e transformação da realidade vivida.

Por isso, podemos afirmar que, na América-Latina e, mais precisamente, no Brasil, os paradigmas que se formam em torno do conceito da Educação como ciência (HURTADO, 2000) devem considerar experiências populares de aprendizagem e o fato de que estas têm favorecido a participação da população na esfera pública através da metodologia da Educação Popular, empoderando os sujeitos e democratizando os espaços públicos.

Deste modo, a partir da seção seguinte, iremos abordar aspectos importantes da trajetória histórica das práticas educativas populares, compreendendo-as como resultado da constituição de uma concepção de educação que surge do universo *popular*, caracterizando-se como questionadora, emancipadora e libertadora dos sujeitos. Portanto, a concepção de Educação Popular que se institui enquanto prática, resguarda o caráter social, político e cultural da educação.

## 2.1 PRÁTICAS EDUCATIVAS POPULARES: MOMENTOS DA TRAJETÓRIA HISTÓRICA

Educação popular é uma concepção que constitui uma dimensão ética do diálogo, considerando elementos da realidade do sujeito, como cultura, trabalho, liberdade e igualdade, e gera experiências e reflexões para a busca da superação da exclusão e da desigualdade (MELO NETO, 2004). Está voltada para o educando, para o popular. Para relatar a trajetória histórica da Educação Popular, somos levados a considerá-la como metodologia do processo de enfrentamento dos sujeitos sociais às disparidades e desajustes causados pelo projeto sócio-econômico de desenvolvimento nacional dominante no século XX.

A concepção de Educação Popular formou-se a partir de acontecimentos históricos de um período que antecede a década de 1970 – momento de auge dessa concepção no país. Segundo Brandão (2002), as escolas anarquistas de e para trabalhadores dos bairros operários de São Paulo, do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, representaram o germe da prática educativa popular no final do século XIX e início do XX. Estas experiências buscaram acrescentar ao ensino regular das “coisas-que-todo-mundo-deve saber” uma espécie de saber-de-classe, com uma forte marca ideológica.

Neste processo, destacam-se também as chamadas *universidades livres* do país nos estados do Amazonas e de São Paulo. Para Melo Neto (2004) a universidade livre de São Paulo foi a mais importante deste período, funcionando de 1891 a 1917 com o objetivo de “realizar a obra social de vulgarização das ciências, das letras e das artes, por meio de cursos sintéticos, conferências, palestras, difusão pelo rádio, filmes científicos e congêneres” (p.32). O processo educativo nestas universidades era feito através da realização de conferências semanais sobre temas variados, abertas ao público e desvinculadas do movimento social de grupos da comunidade acadêmica. Neste mesmo período surgem as escolas sindicais ou escolas partidárias apoiadas por segmentos universitários e criadas por socialistas e anarquistas.

Em 1920, outro acontecimento colaborou para a disseminação da Educação Popular. Foi iniciado o “trabalho social” em prol da criação de escolas públicas, gratuitas e laicas, colocando em cheque a hegemonia católica sobre os grandes centros de ensino espalhados em todo o país. A luta pela escola pública no Brasil se caracteriza como o embrião de organização dos movimentos sociais a partir das décadas seguintes.

A narrativa desses momentos nos leva a considerar que o caráter político da Educação Popular representa o resultado das ações e práticas educativas no cenário brasileiro de aspectos históricos importantes para a política e a economia do país. A existência das oligarquias brasileiras, na década de 1930, por exemplo, nos mostra como estreitou-se a relação entre público e privado no contexto brasileiro. Detentoras de patrimônio e de propriedades, as oligarquias mantiveram sob seu controle as instituições sociais, principalmente as instituições de educação, garantindo um processo de dominação e coerção da sociedade.

Em 1940 e 1950, a ideologia populista varguista acreditava poder satisfazer ao mesmo tempo as necessidades sócio-políticas da burguesia e do proletariado (SILVA, 1992). Buscou fortalecer uma filosofia nacionalista e valorizar a cultura nacional com o intuito de disseminar seus princípios ideológicos. No caso do nacionalismo, a interpretação que se fez foi de que se caracterizava como um “populismo” de *dentro* (Estado) para *fora* (Sociedade), com o estímulo da produção local de bens duráveis transformando o modelo de desenvolvimento. Segundo Carvalho (1998), com o populismo as relações entre Estado e sociedade se caracterizaram pela prática do clientelismo e da concessão de favores, indicando a formação de um Estado indissociável da noção de privado, como já dissemos.

O Estado Novo, sob a tutela dessa visão política e voltado para a ideologia desenvolvimentista, passou a realizar “pactos” e alianças com o capital estrangeiro, promovendo um desenvolvimento endógeno fundamentado na ideologia liberal. A partir daí, assistiu-se a uma série de mudanças no padrão de vida da população brasileira, com o consumo de “novos” bens, ou, o que alguns autores preferem chamar, de massificação da sociedade.

De acordo com a citação a seguir, a ideologia desenvolvimentista se reforçou no período do governo de Juscelino Kubitschek e favoreceu, com o clima de liberdades democráticas que caracterizou este governo, a organização de um movimento de expressão e resistência popular como resultado de um processo educativo já iniciado.

O populismo desenvolvimentista prometia um futuro melhor, uma vez que o progresso da nação se estenderia a todos com a abundância de oportunidade e a geração de riquezas: empregos, melhores salários, mercadorias, estradas, escolas, etc. as grandes metas do desenvolvimento. E ainda reforçava os aspectos de liberdade e representatividade da democracia liberal. Isso tinha um significado muito específico para uma população que guardava a memória suficientemente fresca de uma fase de restrições políticas (BRANDÃO; BEZERRA, 1980, p.18).

Só em 1963, com as manobras para canalizar as forças do movimento popular do governo de Jango, foi empunhada a “bandeira” das reformas de base (agrária, política, bancária, sindical, educacional, etc.). Neste contexto, a concepção de Educação Popular ganhou maior visibilidade enquanto uma Pedagogia para o empoderamento e autonomia dos sujeitos, num período em que havia uma mobilização nacional em prol dessas reformas de base.

Outro fato deste período nos chama a atenção no cenário histórico: o país tinha 70% da população vivendo no campo. Como nos mostra Costa (2000), o cenário no campo era traçado a partir da forte influência do coronelismo e do não-reconhecimento de direitos trabalhistas e previdenciários. Já na área urbana, havia uma classe operária recente se formando e se afirmando no início de 1960; esta, além de conviver com as altas taxas de analfabetismo, também convivia com a ausência da discussão sobre a aplicação de políticas públicas para os vários segmentos sociais.

A organização de práticas educativas populares também é fruto de experiências de alfabetização. Na década de 1950, podíamos observar que eram altos os índices de analfabetos, restringindo assim o número de eleitores no Brasil. A iniciativa para desenvolver os trabalhos de alfabetização em todo o território brasileiro foi estimulada tanto pelo Estado, que entendia Educação Popular como escolarização das camadas mais pobres (SILVA, 1992), como por organizações da sociedade civil, que passaram a influenciar na discussão sobre a questão educacional no país a partir desta experiência.

Por esse motivo, alguns autores passaram a fazer críticas aos programas governamentais voltados para a alfabetização das massas. Para Manfredi (1980) esses programas orientavam-se na direção da legitimação da ideologia dominante. Consequentemente, a educação era tratada como um instrumento para favorecer o ideal capitalista de desenvolvimento, consagrando a visão de mundo dos dominantes. É o caso do Programa Nacional de Alfabetização de 1964, que utilizava o método freiriano através do Sistema Paulo Freire de Educação, mas tinha uma postura política que contrariava os princípios de liberdade e autonomia da Educação Popular.

Melo Neto (2004) acrescenta que as experiências de Educação Popular indicavam uma perspectiva revolucionária para a educação com o uso sistemático do método Paulo Freire, presente nos processos populares dos movimentos de alfabetização de adultos no país e no mundo. Foi na década de 1960 que se destacaram movimentos de grande importância para a construção de uma ideologia libertadora através da educação. O MEB – Movimento de Educação de Base e MCP’s – Movimento de Cultura Popular são exemplos emblemáticos.

No Nordeste, especialmente, além dos movimentos já citados, o mapa da ação educativa contava ainda com Campanhas de Alfabetização das Secretarias de Educação do Estado (De pé no chão também se aprende a ler), no Rio Grande do Norte; Campanha de Educação Popular (CEPLAR), na Paraíba; projetos de extensão universitária como: Centro Rural Universitário de Treinamento de Ação Comunitária (CRUTAC), o Projeto Rondon e a Operação Mauá; Sistema Rádio-educativo da Paraíba (SIREPA); Serviço de Educação Cultural (SEC) da UFPE e Centros de Cultura Popular.

No entanto, toda esta dinâmica de organização, mobilização e visibilidade dos sujeitos sociais foi interrompida de forma violenta com a instalação do Regime Militar em 1964, que também chegou a desenvolver campanhas do MEC no período da ditadura, como é o caso do Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), que teve um caráter diferenciado das iniciativas de alfabetização citadas anteriormente. Na verdade, o aspecto diferenciado dessas campanhas promovidas pelos órgãos governamentais se voltava para a aplicação mecânica dos instrumentos da Educação Popular, resultando em uma prática educativa que não garantia a problematização da realidade e politização dos sujeitos; contudo, enquanto um processo de letramento da população não alfabetizada obteve importantes resultados.

Ao longo do período do regime militar, o Estado se identificava como antidemocrático e anticomunista. Esse regime foi marcado por três momentos distintos. O primeiro momento corresponde aos anos de 1964-1968 e representou o fim dos direitos civis e políticos através da promulgação dos Atos Institucionais (AI). Posteriormente, o período de 1968-1973 foi o mais duro e repressivo do regime, com a edição do Ato Institucional nº 5, que encerrou as liberdades políticas, atingindo os direitos políticos e civis dos cidadãos. O terceiro momento, de 1974 a 1984, representou a retomada dos espaços para a participação política, em decorrência da crise interna entre os militares e da crise econômica.

Entretanto, nesse período, foi possível observar, no campo, a existência de focos de resistência importantíssimos para a história política e democrática. As expulsões dos trabalhadores das terras, ocupações de terra devolutas e a exigência da reforma agrária passaram a representar a organização e a resistência dos trabalhadores (SILVA, 1992). Na região nordestina, o sistema latifundiário, como forma peculiar de expropriação, se articulava através de uma relação desigual entre trabalhadores – que tinham seus direitos negados – e proprietários das terras – que mantinham os trabalhadores numa situação de exploração, intensificando a situação de precariedade. O aviltamento das relações e das condições de

trabalho dos trabalhadores do campo e da cidade favoreceu o desencadear do processo de *conscientização* dos trabalhadores, através de uma “educação libertadora”.

A década de 1970 foi marcada pela rearticulação e mobilização dos vários setores da sociedade civil. Com isso, buscavam romper com o processo repressivo do regime militar, reorganizando os sujeitos para a luta pela volta do sistema político democrático no Brasil.

Neste período, a organização dos trabalhadores rurais para o enfrentamento político foi animada também pelo trabalho de segmentos importantes da Igreja Católica através de pastorais e serviços sociais ligados à Igreja que apoiavam as lutas dos trabalhadores. Estes segmentos desenvolviam ações e iniciativas de organização popular para reivindicar e garantir seus direitos trabalhistas frente à “nova situação de trabalhador assalariado”, enfrentando as mudanças ocorridas no campo a partir dessa década.

Um fato importante nessa conjuntura foi a Revolução Cubana ocorrida no final de 1950, com toda a ideologia que fundamentou o processo político, trazendo um gás novo e um entusiasmo muito grande para a mobilização nacional. Esta Revolução contribuiu para que a Educação Popular ganhasse maior dinamismo e projeção com características que faziam referência à justiça social e à democracia, e uma perspectiva de transformação social profunda. Por isso, a Educação Popular foi vista como compromisso com as camadas populares, e a participação destas camadas nos movimentos sociais passou a ser mais consciente.

Entre uma série de fatos ocorridos a partir deste novo cenário, os quais impulsionaram a atuação da sociedade civil organizada, destacamos as eleições parlamentares em 1974. Nestas, o partido vitorioso foi o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), quebrando a legitimidade do regime, abalado pelo desmoronamento do “milagre brasileiro”, pela crise econômica a nível internacional por conta do petróleo e, a crise interna nas forças armadas que teve como resultado a corrosão da homogeneidade de interesses.

O sentimento de insatisfação criou uma reação por parte dos movimentos populares, que passaram a enfrentar aquela realidade: a exemplo do movimento sindicalista, que mobilizou a população para uma ação sindical, com a realização de greves e a negação do controle do Estado sobre as organizações operárias; do movimento contra a carestia, protestando contra os altos preços e baixos salários; e, das eleições de 1982 e da campanha das “Diretas Já”.



Um número significativo de entidades e organizações, como a Igreja Católica, Associação Brasileira de Imprensa (ABI), Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Organizações não Governamentais (ONG's) e representantes de vários setores da sociedade, uniram-se aos movimentos populares e consagraram a luta pela redemocratização. Estas lutas sociais contribuíram para o fortalecimento da sociedade civil organizada e a instalação da esfera pública com a “abertura política” iniciada no governo Geisel.

Após os anos sombrios da ditadura, os caminhos da resistência dos movimentos sociais consagraram o processo de redemocratização política do país, tendo como marco a promulgação da Constituição Federal de 1988 que assegurou a condição cidadã a homens e mulheres. Neste novo cenário, destacamos a ação de algumas organizações da sociedade civil já na década de 1980 que, sob a herança da ação da Igreja Católica, passaram a assessorar grupos no campo e na cidade, com destaque para os centros de Educação Popular criados em todo o país.

Com o processo de redemocratização política frente ao fracasso econômico e social da gestão dos militares – que, por sua vez, procuravam formas de passar o comando aos civis – foram se constituindo processos de mobilização, articulação e organização popular, renovando-se assim os princípios da prática educativa popular. Desse período também surgiram experiências importantes de extensão universitária em todo o país com o objetivo de fortalecer e assessorar os movimentos sociais.

As mobilizações dos movimentos sociais neste momento histórico tiveram como principal foco a luta por melhores condições de vida, trabalho e cidadania plena. A consolidação das experiências, assegurou um sistema político democrático e os direitos sociais, civis e jurídicos dos(as) cidadão(ãs).

Como consequência dessa novidade, foram trazidos ao centro do debate os direitos humanos através de uma cidadania efetiva, com a discussão sobre as políticas públicas para os excluídos – que agora não são apenas os trabalhadores pobres do campo e da cidade, mas a mulher, o negro, os diferentes, os excepcionais, as minorias étnicas – com os aspectos mais amplos da vida cotidiana deste segmento no mundo. Este é um espaço fundado no reconhecimento dos conflitos, na participação dos sujeitos, no diálogo e na negociação em torno da coisa pública.

Com a instalação desta “nova” realidade, a Educação Popular renovou-se como uma prática frequente na dinâmica dos movimentos sociais, quando surgiram os novos

movimentos sociais caracterizados por novas bandeiras de luta, novas formas de mobilização, organização e reivindicação. Este aspecto da Educação Popular será tratado a partir da seção seguinte, onde discutiremos os princípios desta concepção diferenciada de educação.

## 2.2 A EDUCAÇÃO POPULAR E A AUTONOMIA DOS SUJEITOS

Com a consolidação desta concepção diferenciada de educação, não podemos deixar de fazer referência às valiosas contribuições de Paulo Freire para este processo. Assim, um elemento que devemos considerar nesta consolidação é o fato de que existe uma relação muito próxima entre a história das práticas educativas populares e a história do método freiriano de alfabetização de adultos. No tópico anterior, foi narrada uma série de fatos históricos que apresentaram distintas experiências no campo da educação popular no Brasil, em períodos que antecedem o período de apogeu do método freiriano.

Para compreender esta prática, precisamos rejeitar a concepção de uma educação baseada na cultura do silêncio, na narração e dissertação e no ajustamento e doutrinação do pensar e da ação dos sujeitos na vida. Com a consciência de sua condição social, os sujeitos são levados a elaborar formas de enfrentamento e de superação das situações de exploração e desigualdade social. Isto representa uma etapa importante no processo de aprendizagem, quando os sujeitos fazem o exercício da reflexão crítica e política das estruturas sociais.

A definição do paradigma da Educação Popular encontrada em uma publicação de 1993, da revista *Tempo e Presença* (TEMPO E PRESENÇA apud COSTA, 2000) revela a relação desta concepção com a prática dos movimentos sociais populares. Mostra-nos a profundidade desta enquanto formadora de um projeto político pedagógico para a vida dos homens e mulheres, com a promoção da ideia de democracia enquanto um valor cultural a ser difundido através da educação e da participação nos processos de aprendizagem como momento importante na formação dos sujeitos. Vejamos a citação:

O “Paradigma da Educação Popular” (PEP) é aqui compreendido como um conjunto de idéias políticas, filosóficas e pedagógicas que nasceram com os Movimentos de Educação de Base e Cultura Popular (...) Alguns pontos de honra deste paradigma são: a valorização da cultura popular; a centralidade atribuída ao diálogo, à ética e à democracia no processo de relações sociais mais justas; a necessidade de ter como referência constante, ao longo de qualquer processo pedagógico ou de mudança social, a realidade de vida dos educandos e a forma com que eles encaram esta realidade - a relação entre

conhecimento e politização, entre educação e movimentos sociais; o estímulo à participação dos educandos em todas as fases do processo educativo; a atenção ao pequeno, ao miúdo, ao cotidiano, a tentativa de fazer com que o ensino seja também pesquisa, uma investigação curiosa sobre a realidade (COSTA, 2000, p.16).

Com Paulo Freire, essa concepção é trabalhada principalmente no seu caráter pedagógico. Ele ressalta que a Educação Popular se define como problematizadora, fazendo uso do diálogo e da comunicação nivelada: “[...] na prática problematizadora, dialógica por excelência, este conteúdo, que jamais é ‘depositado’, se organiza e se constitui na visão do mundo dos educandos, em que se encontram seus temas geradores” (FREIRE, 1987, p.102). A dialogicidade é a essência da Educação Popular como prática libertadora das classes subalternas, resultado do momento em que o indivíduo se descobre como agente social de transformação e passa a reivindicar os seus direitos – estabelecendo então a real cidadania.

Como já dissemos, a concepção popular nega a neutralidade, incorporando um caráter político e até revolucionário aos processos educativos. Entre outras coisas, podemos ainda dizer com certa propriedade, ou melhor, a partir dos exemplos históricos relatados no tópico anterior, que, com o somatório das práticas populares diferenciadas e variadas que proporcionam aprendizado, ocorre uma ressignificação do que se compreende sobre educação, principalmente, no campo metodológico. Claro que sua utilização não se tornou uma regra geral, mas sim uma possibilidade que desafiava o convencional e a verdade sobre as coisas, para que surgissem outros caminhos, outros conhecimentos acerca do mundo, que permitissem a constituição de uma hegemonia popular ou contra-hegemonia, como disse Antonio Gramsci (MANFREDI, 1980).

Ainda sobre esse caráter político da Educação Popular, vale salientar que este se constitui pela busca da transformação da realidade em que os sujeitos estão inseridos, possibilitando a saída de um longo processo de afastamento dos sujeitos do poder. Com a consciência sobre a realidade, as práticas opressoras e desiguais entre os homens podem ser percebidas e, por conseguinte, superadas, quando esses homens enquanto sujeitos são capazes de se definir e de ocupar espaço próprio, recusando serem reduzidos a objeto (PATROCÍNIO, 2007). Este caráter se fundamentou em um conjunto de princípios que consolida esta prática como transformadora e libertadora, considerando a justiça social e igualdade de direitos como princípios de sua existência.

Os conhecimentos adquiridos com a experiência em torno da realidade são resultados da condição autônoma dos sujeitos. Ocorrem em escalas diferenciadas que correspondem à relação entre pessoas, pessoas-coisas, pessoas-mundo real. A primeira escala relacional pode ser percebida entre educador-educando, como disse Freire, quando estes se dispõem ao estabelecimento de uma relação dialógica. Posteriormente, com a interiorização dos novos conhecimentos, os elementos referentes à realidade vivida são compreendidos e analisados a partir da lógica da estrutura social, representando um processo de “desencantamento” ou desvendamento localizado ainda entre coisas de interesse particular. Por fim, identificamos a presença de posturas mais coletivas frente ao contexto com a busca pela transformação dessa realidade, quando aí forma-se nos sujeitos uma identidade autônoma.

A palavra que explica esta situação, causada por um processo de aprendizagem participativo, é autonomia. Esta, segundo Patrocínio (2007), está diretamente ligada à construção da democracia, expressando uma atitude coletiva que se opõe ao controle e regulação. Portanto, as práticas de Educação Popular ressaltam um aspecto subjetivo no processo de aprendizagem, que seria a condição emancipatória e autônoma dos sujeitos envolvidos. Compreender o sentido do conceito de autonomia é um desafio, por estar localizado num campo identitário e pessoal; no entanto, pode ser percebido como o resultado do empoderamento dos sujeitos diante de um processo de relações sócio-políticas onde homens e mulheres comuns assumem o papel de serem sujeitos de sua própria história.

O caráter político presente na proposta educativa freiriana consolidou-se como elemento transformador da educação, procurando agregar a ação de conscientização sobre a realidade em que os sujeitos estavam inseridos às conquistas da melhoria das condições de vida. Os resultados foram esperados em níveis de uma mudança radical do sistema político: com a instalação de uma cultura cidadã com princípios de solidariedade, reciprocidade e sociabilidade. Estes contrariam toda a lógica capitalista neoliberal<sup>13</sup> de individualismo, que isolou os indivíduos em torno de uma razão impermeável e intransponível; de um projeto político-econômico que, por natureza, exclui, marginaliza, oprime os povos (HURTADO, 2000), fazendo com que estas condições sejam aceitas como parte de um processo natural da história da humanidade.

---

<sup>13</sup> O neoliberalismo é o novo caráter do velho capitalismo que adquiriu força hegemônica no mundo a partir da Revolução Industrial do século XIX.

Com isso, percebemos que os resultados do projeto neoliberal eram colocados como única realidade possível e que a Educação Popular tinha um desafio de colaborar para tornar realidade as utopias e sonhos dos sujeitos. Na citação abaixo, podemos encontrar o caráter transformador dessa prática e perceber a necessidade de se fazer esta nova realidade acontecer:

[...] não me parece que seja irreversível e reivindico, como tantas vezes e tão claramente o fez Paulo Freire, o direito de sonhar, o direito de crer na utopia, o direito de caminhar. Assumo, como dizia Bertold Brecht, que a utopia está no horizonte; por isso, eu caminho até ela e, quando estiver chegando, a utopia, de novo, estará no horizonte e assim sucessivamente. Como disse esse poeta: “justamente para isso serve a utopia; para caminhar” (HURTADO, 2000, p.16).

Esta transformação é o resultado de uma “atitude ética” dos que fazem este tipo de educação frente ao contexto neoliberal. Lembrando um pouco o que Vale (2001) chama de prática política, esta não deve ser passiva nem permissiva, requerendo uma resposta, um enfrentamento. É o compromisso ético-político que produzirá uma concepção teórica, pedagógica e didática para a Educação Popular dos novos tempos (HURTADO, 2000).

O conjunto das práticas educativas populares ganha espaço junto aos movimentos sociais, garantindo o estabelecimento de uma dimensão educativa em suas ações, reforçando o caráter político e transformador da Educação Popular. De acordo com as considerações de Gohn (2004), os movimentos sociais são fontes de inovação de ideais socialistas com uma nova interpretação para igualdade, fraternidade e liberdade, que passaram a ser consideradas como justiça social, solidariedade e inclusão social no contexto atual, tornando-se “matrizes” geradoras de saberes. Percebemos com isso que os movimentos sociais têm na sua dinâmica perpetuado e valorizado essa concepção, direcionando a autonomia dos sujeitos para ações reflexivas e para a compreensão de conceitos, como cidadania e democracia, com ações que libertam os sujeitos dos adestramentos, transformam as visões de mundo, renovam os ideais sociais e constroem realidades a partir de relações mais justas e solidárias. Portanto, os movimentos sociais são formas renovadas de promover Educação Popular através de suas ações e das práticas educativas que desenvolvem (GOHN, 1992).

Por isso, o caráter político e sócio-cultural dessas práticas se fundamenta na perspectiva de que os sujeitos possam vislumbrar um mundo mais justo e diferente, como uma forma de resistência à lógica/razão, que determina o *estado das coisas e das relações*

*sociais*. A cultura é um elemento importante, tendo em vista o trabalho didático-pedagógico que a Educação Popular desenvolve, influenciando na realidade dos sujeitos e democratizando a cultura através de seu poder transformador.

As experiências no campo da Educação Popular passaram a considerar cultura popular como uma “cultura a serviço do povo”. Na década de 1980, grupos de intelectuais que utilizaram a expressão “arte revolucionária” centraram seus esforços na luta pela redemocratização do poder do Estado. Estimulada por projetos nacionalistas desses grupos, a cultura popular se redefiniu como sinônimo de resistência popular (GOHN, 2005a). Contudo, podemos observar que o conceito de cultura popular ganhou um outro sentido para os governos na América Latina, servindo como subsídio à ideologia populista e ao nacionalismo.

Apesar da característica utilitarista da noção de cultura popular em determinado período da história brasileira, podemos observar que, graças à atuação dos movimentos sociais, o conceito de cultura desempenhou um papel importante na formação da visão de mundo dos grupos sociais, garantindo com o processo educativo das classes subalternas a hegemonia de poder de determinados segmentos.

Segundo Gramsci (GRAMSCI apud MANFREDI, 1980), a cultura fomenta a transformação social, sendo o controle do Estado apenas um dos resultados deste processo de formação da contra-hegemonia. Representa a elevação da consciência crítica dos segmentos populares, atingida com a diminuição das distâncias entre aqueles que têm o “dom de saber” e os “outros” com uma ação pedagógica transformadora. A valorização dos diversos saberes, a partir da realidade dos sujeitos, indica a presença desta característica como formadora de uma prática que busca transformar a cultura política excludente e promover uma cultura política mais participativa.

Contudo, a compreensão acerca dessa concepção da educação apresentou dificuldades para sua constituição junto a algumas instituições ao longo dos últimos anos. A própria escola ainda restringe sua metodologia a uma forma padronizada de proporcionar o conhecimento. Há um mal-estar para aceitar o método da Educação Popular enquanto atuais e importante meio para a construção de um sujeito participativo. Identificamos que, para a autonomia se desenvolver faz-se necessária uma mudança radical na forma de compreender a educação. Esta será levada para além dos espaços institucionalizados, quando percebermos e valorizarmos as múltiplas possibilidades de se consolidar processos educativos a partir de experiências populares de educação.

Vale (2001) trata do processo da prática da Educação Popular na escola pública, discutindo os limites e as dificuldades encontrados nesse espaço para o desenvolvimento dessa prática. As normas estabelecidas pela administração e a burocracia no processo de aprendizagem das escolas públicas limitam a construção de uma nova realidade educacional, uma nova escola<sup>14</sup>.

A escola não tem interesse em seu processo de aprendizagem valorizar o conhecimento de fora; distancia conhecimento e realidade, o que, segundo a autora, caracteriza-se como algo ainda mais grave: a não-produção do novo conhecimento na escola pública. Para que a escola pública incorpore a prática da Educação Popular, são apresentados desafios importantes. Deverá traçar o “perfil” do espaço social onde atua, considerando as potencialidades desta realidade; além disso, a “competência técnica” não pode ser entendida como sinônimo de transmissão de conteúdos ou prática política do educador. Vejamos a citação a seguir:

Na verdade, a ação educativa enquanto ação política não pode prescindir de uma visão de mundo, de um compromisso de classe que condicionará, inclusive, a escolha dos conteúdos a serem transmitidos. Assim, a exigência maior do educador progressista, ao atuar na construção da escola pública popular, deve ser o de politizar o conteúdo ao transmiti-lo de forma clara, rigorosa e sistemática (VALE, 2001, p.73).

Portanto, a escola democrática e popular terá como centro do trabalho educativo o ser humano e terá como desafio tornar-se flexível e aberta para interagir construtiva e criticamente com o ambiente social. A escola precisa inserir-se na vida da comunidade, do bairro, com um processo de ensino e aprendizagem que resgata a participação da família na vida escolar, caracterizando uma aprendizagem contextualizada.

Além do exemplo da escola, podemos nos referir também ao papel desempenhado pela academia frente a estas práticas. A academia tem restringido o diálogo sobre as práticas populares de educação ao trabalho investigativo de monografias, dissertações e teses, sem que se dê maior visibilidade a essas experiências. Contudo, algumas experiências vêm se destacando nos últimos anos nesse espaço, como é o caso o Programa Nacional de Educação para a Reforma Agrária – PRONERA, que representa uma parceria das instituições de ensino

---

<sup>14</sup> Soma-se a isso a dificuldade inerente à formação dos educadores como agentes com potencial transformador e outros limites para a atuação da escola que, segundo a autora, são mais “concretos”, refletindo as condições sociais, econômicas, políticas.

superior em vários Estados do país com o Governo Federal e movimentos sociais para a promoção de uma educação voltada para a realidade e valorização da dimensão educativa no campo.

Nas palavras de Brandão (2002), sentimos certo descaso da academia com a prática da Educação Popular. Apesar das inúmeras referências ao tema, esta é reduzida a disciplinas isoladas nos cursos de pedagogia, em alguns casos, ocupando-se apenas de uma modalidade de educação especial; exceto, no caso do curso de mestrado em Educação da Universidade Federal da Paraíba.

Estamos certos de que é preciso discutir e (re) fundamentar o tema da educação enquanto prática popular. Isto para que as experiências que daí advêm não caiam no vazio e no esquecimento, tendo em vista todas as conquistas já alcançadas e a necessidade de mantê-las vivas, buscando constituir uma cultura da participação, considerando-se o processo político-educativo de empoderamento, autonomia e emancipação dos sujeitos.

### 2.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR E EDUCAÇÃO: CONSOLIDANDO PRÁTICAS

Voltada para a reflexão das condições de vida de homens e mulheres, a concepção popular de educação tomou a discussão sobre a cidadania, os direitos humanos e a participação popular como uma bandeira de luta, renovando-se no campo da educação cidadã. No Brasil, possibilitou o desenvolvimento de uma prática cidadã, trazendo, como ponto central para as discussões, a compreensão dos sujeitos acerca da democracia participativa.

Neste sentido, as organizações populares e movimentos sociais passaram a participar e intervir nas discussões sobre políticas públicas com mais frequência e responsabilidade, empoderando-se dos processos e estabelecendo um poder popular, como já dissemos. É o caso do Fórum de entidades populares e movimentos sociais de Guarabira, que busca ocupar os espaços públicos locais, garantindo o direito à participação e a construção de políticas públicas com qualidade. Portanto, a prática educativa dos movimentos sociais populares contribuiu para a formação de uma dimensão educativa transformadora e uma consciência cidadã.

Os princípios políticos que norteiam esta dimensão se renovaram e se redefiniram quando se intensificaram os resultados danosos do projeto neoliberal para a América Latina



na década de 1990. Numa análise sobre o neoliberalismo, Anderson (1998) mostra que a instalação deste processo no mundo apresentou resultados importantes para a definição do sistema capitalista das últimas décadas. Primeiro, houve um fracasso econômico do capital ou do acúmulo de capital, que passou a ser volátil, proporcionando um verdadeiro sucateamento das economias nacionais, fazendo com que a proposta de lucros e de ativação da economia mundial passasse a representar um “déficit”. Segundo, sua perversidade chegou a corroer sua própria estrutura interna, porém ainda não era o fim. Com isso, o capitalismo teve formas e motivos para a criação de mecanismos novos de revitalização e dinamização econômica.

Por fim, socialmente, como era de se esperar, foi um “sucesso”. Promoveu o aumento das desigualdades e da pobreza enquanto sistema econômico e político, fazendo parte da pauta de discussão e execução de medidas deliberativas por parte do Estado, criando um campo ideológico de ampla penetração, desarticulando classes sociais, organizações corporativas, partidos políticos, movimentos reivindicatórios que perderiam eficácia e sentido (CORAGGIO, 1994).

A dimensão educativa da ação dos movimentos sociais populares tem contribuído para o enfrentamento dessa realidade, enquanto uma metodologia de Educação Popular que se formou através da iniciativa dos indivíduos de compreender o mundo em que vive e de enfrentá-lo de forma organizada. Essa relação do homem com o mundo caracteriza-se como uma relação dialética, resultado da ação educativa transformadora, da luta pelo reconhecimento e efetivação dos direitos humanos para os segmentos sociais. Portanto, traz ao centro da discussão o tema da cidadania como meio para superar o processo de exclusão social, que agudiza as péssimas condições de vida da população e reforça o projeto neoliberal (HURTADO, 2000).

Através dessa dimensão educativa, são construídas ainda identidades de enfrentamento e valorização dos saberes para aquilo que consideramos uma mudança cultural. O processo de formação dessas identidades é um momento importante para a negação da condição de desenraizamento e a compreensão da condição cidadã. Desse modo, podemos considerar que atualmente a Educação Popular volta-se para a temática da participação cidadã, assim como, na década de 1960, aconteceu com a cultura popular, que colaborou para a disseminação dessa concepção.

Faz-se necessário precisar que o conceito de cidadania parte das experiências dos homens em torno da vida social, indicando uma sociedade antagônica e dialética. Esse conceito subentende o direito à soberania popular de origem contratualista, num Estado de

direito onde o indivíduo tem direitos privados e públicos<sup>15</sup>. Nesse processo, destacamos o pensamento de Hanna Arent (1995), introduzido no século XIX, onde a noção de cidadania se amplia sendo percebida como o direito a ter direito.

Gonh (1992), em seus estudos sobre a ação educativa dos movimentos sociais, lembra-nos que, ao longo da história, o conceito de cidadania – ou a luta dos sujeitos pelo acesso aos direitos sociais – uniu, numa perspectiva metodológica e didática, os movimentos sociais e os processos de aprendizagem. Essa perspectiva ocupa um lugar central na concepção coletiva de cidadania, porque se construiu a partir de um processo de aprendizagem com as lutas dos sujeitos que promovem uma educação cidadã, o protagonismo e a emancipação.

A cidadania, no século XX, caracterizava-se como sinônimo de direitos – vistos na maioria das vezes como deveres – regulados pelo Estado. Durante esse mesmo século, grupos organizados da sociedade civil, através de movimentos sociais, instituíram a cidadania coletiva com a participação na esfera política e o fortalecimento da sociedade civil. A consolidação dos direitos e da cidadania ao passar dos anos serve para que se possa vislumbrar a constituição de um Estado democrático que supere as desigualdades.

Para Costa (1998), a cidadania é reinterpretada como um modelo libertador, com uma posição política a serviço do re-ordenamento do conjunto das relações sociais. Essa prática está alicerçada, assim como nas décadas 1950 e 1960 (com as experiências anteriormente relatadas), nos princípios da Educação Popular, que tratavam a cidadania ou o acesso à cidadania como uma questão educativa, acrescentando o conceito de participação. A educação deve caminhar para a participação, construindo um poder que parta das bases, democratizando a estrutura política e construindo um contra-hegemonia popular (MANFREDI, 1980).

Dessa forma, somos levados a considerar mais uma vez o caráter político das práticas de Educação Popular. Com isso, reforçamos a ideia de que esta prática indica um caminho para uma nova cultura política que terá como base a ação política dos movimentos sociais.

Com as mudanças ocorridas na conjuntura internacional, no final dos anos 1980, a ideia sobre cultura adquire uma nova postura frente à função que deve desempenhar no

---

<sup>15</sup> Observamos em Nobbort Bobbio a referência a um Estado de cidadãos (BOBBIO apud LISZT, 1999).

processo de organização popular e no campo das relações políticas. Vejamos a citação a seguir:

Aos poucos a expressão “cultura de resistência” foi sendo substituída por “cultura propositiva”. Trata-se de engendrar ações que não fiquem apenas em críticas e denúncias, mas que coloquem propostas, estabeleçam metas, objetivem um agir “ativo” e não só a resistência, passiva. A nova postura tem lançado os movimentos sociais, em especial os populares em novas experiências associativas (GOHN, 2005b, p. 45)

Na democracia participativa, construída através dos processos educativos, os sujeitos envolvidos nesses espaços passam a ser responsabilizados pela elaboração e discussão de políticas públicas, a exemplo da experiência do Fórum de Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira. Quando são criadas condições, ou seja, espaços de participação para que se compreenda a formação de uma Pedagogia da participação popular, os sujeitos sociais assumem com mais frequência posturas como estas, possibilitando o vislumbrar de uma cultura política de participação e de gestão partilhada.

A conjuntura política da participação aponta, de forma mais sistemática, os novos temas da Educação Popular. De acordo com o Conselho de Educação de Adultos da América Latina (CEAAL) e a Rede de Educação Popular para Políticas Públicas (REPPOL), os desafios e possibilidades para a Educação Popular estão em elaborar uma proposta de formação política a partir da realidade brasileira e discutir as formas de estruturação de políticas públicas e o papel dos movimentos sociais e ONG's, neste contexto. Segundo boletim da UNESCO, o desafio nos trabalhos da CEAAL para o ano de 2008 correspondeu à realização de uma recuperação epistemológica das idéias de Paulo Freire, na questão do planejamento, participação popular, relações da sociedade civil com o Estado e construção de políticas públicas.

Pontual (2005) chama nossa atenção para o fato de que a proliferação das práticas participativas provocou a redefinição das relações entre Estado e Sociedade Civil nos anos 1990. Já naquela época, tornava-se visível a necessidade de uma *refundamentação* da Educação Popular com a criação de novos instrumentos de intervenção dessa concepção. Para responder ao novo momento da sociedade e da educação, o autor indica em seu trabalho a ideia de se desenvolver uma *Pedagogia da Gestão Democrática* para que se garanta uma participação mais qualitativa dos sujeitos, contribuindo para a construção de novas formas de exercício do poder e para a gestão das políticas públicas.

Vejamos como o autor apresenta a importância do processo de aprendizagem dos sujeitos para essa nova realidade e os resultados dessa ideia em sua análise:

Um processo de democratização da gestão deve ter a ação educativa como eixo articulador para assegurar maior alcance e qualidade dos aprendizados produzidos. Daí a necessidade de uma pedagogia da gestão democrática como dimensão indispensável para possibilitar que os atores (a sociedade civil e do governo) adquiram eficácia e potência de ação no exercício da democracia, da cidadania ativa, na criação de esferas públicas democráticas e transparentes e na construção de uma nova cultura política (PONTUAL, 2005, p.18).

Portanto, a Educação Popular cria sujeitos políticos populares com hábitos e valores de solidariedade, responsabilidade popular e aspiração emancipadora. A partir de sua relação com os movimentos sociais e suas contribuições ao longo da história política brasileira, definiu-se como uma educação voltada para determinadas formas de participação, como afirma Hurtado:

Estamos afirmando, pois, a educação popular cria uma cultura de participação responsável, quer dizer, de democratização do poder. A educação popular, assim entendida, tem que rever necessariamente o conceito do poder; conceito tantas vezes manipulado, tantas vezes rejeitado, mas inevitavelmente existente (HURTADO, 2000, p. 21).

Percebemos que a prática educativa que conscientiza os sujeitos sociais acerca da participação estabelece uma dinâmica de ações propositivas, que resulta da construção da dimensão educativa da participação no contexto atual. Através da mobilização e articulação, esses sujeitos ocupam os espaços de gestão das políticas públicas; assim, democratiza-se a esfera pública. Na verdade, como nos indica o estudo sobre a realidade de Guarabira, percebemos que conquistar estes resultados consiste num grande desafio para o poder público local, que precisa promover a educação cidadã e participativa, e as organizações da sociedade civil, que buscam com a participação estabelecer relações democráticas de partilha do poder.

No capítulo seguinte, apresentaremos nossas considerações sobre a formação da dimensão educativa da participação em Guarabira, destacando os resultados, avanços e dificuldades desse processo. Partimos de uma análise dos dados coletados, onde traçamos o perfil do sujeito da pesquisa e a trajetória histórica das organizações populares que compõem o Fórum das Entidades Populares de Movimentos Sociais de Guarabira, destacando as ações

desses sujeitos em redes, o que possibilita uma melhor contextualização da temática e delimitação do nosso objeto de pesquisa. Portanto, buscamos refletir sobre a cultura da participação como um dos resultados dessa dimensão educativa do processo de participação na gestão pública local.

## **CAPÍTULO 3**

### **O PROCESSO EDUCATIVO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR**

[...] a dimensão educativa dos movimentos sociais repousa exatamente no fato destes se fundarem na esperança da possibilidade de construção de um mundo melhor e na crença de que é através da participação que os sujeitos coletivos podem interferir no processo histórico, impulsionando transformações e conquistas no campo social, político e econômico [...] (VASCONCELOS, 2006, p.111).

Iniciamos o capítulo final deste trabalho com essa citação de Vasconcelos, na qual ele reafirma a existência da dimensão educativa nos movimentos sociais e lembra a importância da ação dos sujeitos nos movimentos sociais para a manutenção dessa dimensão. Além disso, acreditamos que o impacto provocado por ações que se constituem em processos educativos e participativos pode representar mudanças conjunturais para a sociedade.

Lembramos a reflexão feita nos capítulos anteriores, onde apresentamos elementos que nos fazem vislumbrar a estreita relação entre a Educação Popular – que compreende o aspecto educativo para além da escolarização – e os movimentos sociais. Para nossa análise, tomamos como referência os elementos do processo de aprendizagem e das ações caracterizadas como educativas, apresentadas por Gohn (2001), para a constituição da dimensão educativa dos movimentos sociais:

- 1) Da aprendizagem gerada com a experiência de contato com fontes de exercício do poder.
- 2) Da aprendizagem gerada pelo exercício repetido de ações rotineiras que a burocracia estatal impõe.
- 3) Da aprendizagem das diferenças existentes na realidade social a partir da percepção das distinções nos tratamentos que os diferentes grupos sociais recebem de suas demandas
- 4) Da aprendizagem gerada pelo contato com as assessorias contratadas ou que apóiam o movimento.
- 5) Da aprendizagem da desmistificação da autoridade como sinônimo de competência, a qual seria sinônimo de conhecimento (GOHN, 2001, p.50).

É nesse sentido que, no caso da temática da participação popular na gestão pública local, o aspecto educativo das ações dos sujeitos para a participação nos chamou e nos chama muito a atenção, porque podemos observar este conjunto de aprendizados. Por este motivo, reafirmamos a existência de uma dimensão educativa na ação dos sujeitos sociais a partir da

experiência dos sujeitos que compõem o Fórum das Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira.

Para realizar nossa reflexão e análise, nos tópicos seguintes iremos apresentar elementos que representam, enquanto componentes relevantes da dimensão educativa das ações deste Fórum, a constituição desse processo educativo. Para isso, consideramos os seguintes tópicos: perfil dos sujeitos envolvidos nas ações para a participação; as ações desses sujeitos na esfera pública local, a consolidação do processo de participação popular em Guarabira; e a relação de aprendizados adquiridos e identificados por estes sujeitos com a existência de espaços para a aprendizagem.

### 3.1 O FÓRUM DE ENTIDADES POPULARES E MOVIMENTOS SOCIAIS DE GUARABIRA: nossos sujeitos de investigação

Para analisar a dimensão educativa da participação popular, tomamos como sujeito de nossa investigação o Fórum de Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira, que tem como campo de ação a intervenção na gestão pública local, como já foi dito. Desde sua formação em 15 de junho de 2001, esse Fórum possui dinâmica de fluxo e de refluxo da participação das organizações, sindicatos, Ong's e movimentos sociais, que o caracterizou como um **espaço educativo** importante para nosso trabalho de pesquisa. Dessa forma, o dinamismo da participação popular nesse espaço é facilmente percebido. Quando iniciamos nosso trabalho de campo em 2007, o Fórum contava com a participação de um número significativo de organizações da sociedade civil engajadas nas atividades que desenvolvia para a mobilização destes sujeitos na esfera pública.

É preciso ressaltar que essa experiência constitui um dos exemplos que podem ser dados como resultado da organização e da articulação da sociedade civil em fóruns, associações de Ong's e redes de redes que geram mobilização na esfera pública. Especialmente os fóruns, segundo Scherer-Warren (2006), estão representados por organizações de articulação política que compreendem formas de articulação interorganizacional as quais possibilitam a interlocução entre sociedade civil e Estado.

A formação do Fórum aconteceu depois da realização de um mapeamento das entidades populares, sindicatos, movimentos sociais e Ong's locais que atuavam no município no ano de 2004. Na ocasião, foram listadas mais de 30 organizações com atuação no espaço

urbano e rural, o que reforça a importância histórico-cultural da trajetória de luta e organização da sociedade civil na região do Brejo Paraibano. O objetivo era identificar as organizações e movimentos sociais existentes e quais os trabalhos que estes estavam desenvolvendo nas comunidades e bairros da cidade, uma vez que, segundo as próprias organizações, a situação de isolamento vivenciada por esses sujeitos gerava um relativo distanciamento das discussões sobre políticas públicas e a não inserção destes na esfera política.

Nesse processo, destacamos o papel desempenhado pela Associação Sedup - Serviço de Educação Popular, que capitaneou a realização desse mapeamento, compreendendo-o como uma estratégia importante para mobilizar as organizações do município. Consequentemente, com o passar dos anos, esta associação consolidou-se como uma das organizações mais importantes no processo de participação, graças a sua experiência de organização popular na década de 1980, desenvolvendo de forma mais estruturada ações político-educativas no campo e na cidade junto a grupos sociais, sindicatos, associações comunitárias e movimentos sociais.

Logo após a realização deste mapeamento, aconteceu um grande encontro com as organizações populares e movimentos sociais, tendo como finalidade apresentar os resultados deste processo e promover um intercâmbio entre estes sujeitos. Demarcou-se, a partir daí, o início da realização do trabalho destas organizações de forma coletiva no município, estimulado, tanto pelas atividades que já desenvolviam, como pela perspectiva de que esta nova forma de atuação pudesse construir um espaço de integração e de formação sócio-política para os sujeitos. Este entendimento é reforçado pela fala dos representantes das organizações do Fórum, como podemos observar a seguir:

[...] o fórum é uma aglomeração de entidades[...] Aquela aglomeração de entidades é o fórum todo. Quando todo mundo se ajunta, se une, aí todo mundo cria força, né? o fórum cria força. Aí o fórum é como se fosse o coração, né? daquele monte de entidade junta. O fórum de entidade é aquele que a gente sempre se apegar. Uma se apegar a outro e forma aquele grupo. O fórum é muito importante dentro do orçamento popular, dentro da participação popular. Dentro das questões, quando se fala em fiscalização o fórum tá presente, né?

Quando se fala em elaboração de projeto, o fórum tá presente. Todo mundo procura o fórum pra ter respostas em algumas perguntas que se é feita e não tem resposta, e dentro do fórum a gente encontra. O fórum pra mim é isso aí. (entrevista nº 3 PEDRO)

[...] Todas as entidades conhecem e vêm conhecendo o que as outras entidades fazem, porque antes trabalhava-se assim uma entidade, uma aqui outra acolá, cada uma lutando pela sua classe, pelo seu direito; e hoje nós já se dá força uma a outra, já se dá a mão pra juntos lutarmos juntos. Veja o objetivo qual foi. (entrevista nº 2 SEVERINA)



O Fórum de entidades populares e movimentos sociais de Guarabira se constituiu com o passar dos anos, como um sujeito político importante na promoção e legitimação de uma prática de participação entre as organizações populares da sociedade civil. Isto nos indica que, além de resgatar parte da trajetória de formação do Fórum em Guarabira, também se fez necessário considerar em nossa análise os elementos da sua estrutura de organização e funcionamento.

Com o engajamento de diferentes organizações no Fórum, percebemos que ele se tornou um **espaço educativo** de inserções plurais em torno do tema comum, que é o orçamento público. Identificamos que esta condição é uma de suas principais características e um elemento forte de análise. Não é um espaço com sujeitos singulares: o que poderia representar um grande desafio para esta atividade, uma vez superado, representa um dos maiores aprendizados promovidos neste processo educativo. Quando passamos a olhar de forma cuidadosa para esta realidade, observamos como cada sujeito se define para a participação coletiva e se organiza para intervir na esfera pública local.

Vejamos a tabela 1 abaixo, que trata da composição do Fórum a partir da definição dos objetivos das organizações populares e movimentos sociais.

**TABELA 1**  
Composição do Fórum

<b>Ordem de classificação</b>	<b>Classificação das organizações</b>	<b>Número de organizações</b>
1	Organizações populares	6
2	Ong's	5
3	Movimentos sociais populares	3
4	Sindicatos	3
5	Organizações juvenis	2
6	Entidades estudantis	1
7	Conselho Tutelar	1
<b>TOTAL</b>		<b>19</b>

Fonte: Pesquisa de campo-2007

Neste quadro, podemos observar que as organizações do Fórum se definem como organizações populares, Organizações não governamentais (Ong's), movimentos sociais populares, sindicatos, organizações juvenis e entidade estudantil; e ainda órgãos municipais, como é o caso do Conselho Tutelar.

No campo das organizações populares, encontramos temáticas diversificadas que mobilizam e articulam os sujeitos para a ação coletiva, como a Associação Comunitária do

Nordeste I – ASSCOBANE, fundada em 1986 a partir de um processo de mobilização da população carente do município, no bairro do Nordeste I, por serviços básicos como: água, energia, sistema de esgoto, entre outros. Insatisfeitos com o descaso do poder público frente à realidade vivida pela população, grupos sociais organizaram um movimento para buscar melhorias nos serviços públicos do bairro, promovendo uma grande mobilização para reivindicar estes direitos, sendo apoiados por outras organizações locais e pela Igreja Católica. Esta situação sinalizou a necessidade da organização no bairro de uma Associação de Moradores para discutir e encaminhar soluções para superar os problemas da comunidade.

Assim como a ASSCOBANE, encontramos outras organizações populares no município que se organizaram a partir da precariedade das condições de vida enfrentada pela população. No conjunto das organizações populares, o Fórum ainda contava com a Associação de Arte e Cultura de Guarabira, fundada em 2005 a partir das demandas suscitadas pelos artistas que se organizaram para reivindicar políticas culturais, que possibilitasse a promoção, o incentivo e o apoio aos artistas locais. Diferenciando-se, por exemplo, da Pastoral da Criança, que é um organismo de ação social da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) e também tem atuação no espaço do Fórum.

Com uma ação de assistência direta, a Pastoral da Criança foi implantada pela diocese nas comunidades dos bairros de Guarabira, em 1989, para tratar os altos níveis de mortalidade infantil neste município. A implantação de uma coordenação local da Pastoral foi favorecida por um grupo de pessoas que organizaram nas comunidades os trabalhos da pastoral, coordenados por líderes comunitários, previamente treinados para este atendimento. Além disso, contaram com a colaboração das igrejas locais e dos adeptos para desenvolverem suas atividades, que compreendem a realização de visitas de acompanhamento, momentos de celebração e liturgia, palestras e reuniões com as famílias.

Quanto à participação de organizações que se voltam para a discussão de “novas” temáticas, surgiram iniciativas de organização popular para o resgate, preservação, valorização e difusão de manifestações da cultura-afro-brasileira. Duas organizações se destacam: a associação Fundação Cultural Ilê Axé D’Oya – FCIAD e a AnaJô. Quanto à FCIAD, esta surgiu da necessidade de desenvolver um trabalho sócio-educativo junto à comunidade, que demandava assistência social. Com a organização da Fundação, buscaram responder e possibilitar o desenvolvimento de trabalhos pela preservação da cultura negra, saúde e organização popular.

Com a realização de aulas de capoeira para os jovens do bairro mais populoso do município da cidade, a Associação AnaJô destaca-se como pioneira dessa ação cultural, realizando um trabalho mais aprofundado para assistência dos jovens de forma integral. Além disso, foi organizado um projeto para a realização de aulas de reforço, aulas de dança (maculelê, coco de roda, afroxê, samba de roda, entre outros), além de momentos de formação para a cidadania com o objetivo de organizar os jovens para a participação nos espaços públicos.

Ainda no campo das organizações, a Fraternidade Cristã de Doentes e Deficientes – FCD<sup>16</sup> soma importantes elementos ao **espaço educativo** do Fórum. Fundada em 1987, em Guarabira, volta-se atualmente para atividades de organização e acompanhamento a vários grupos intermunicipais de pessoas com deficiência para atividades econômicas solidárias de produção e vendas de materiais de limpeza, apoiadas por organizações financiadoras de ações e empreendimentos solidários no Brasil.

Quanto às Organizações Não Governamentais, além da Associação Sedup – Serviço de Educação Popular, outras organizações surgem para o desenvolvimento de ações de atendimento direto à população, principalmente de crianças e jovens. Deparamo-nos com a formação das organizações não governamentais com um forte caráter educativo, cultural e também assistencialista, formando um “bloco” de organizações que muito se assemelham no desenvolvimento de suas atividades. Esse é o caso da Associação de Menores com Cristo – AMECC, TALITA e Fundação CUCA – Centro Unificado de Capacitação e Arte.

A AMECC iniciou seu trabalho nos fundos de um colégio tradicional do município. Foi organizada com atividades sócio-educativas para os jovens rapazes e, só depois, transformou-se numa associação para abrigar adolescentes e jovens, com toda uma infra-estrutura para reabilitação deste público e também atendimento à comunidade, como é o caso de uma escola municipal que se instalou nas dependências da associação, fruto de parceria com a secretaria de educação municipal. Alguns anos depois, esta iniciativa serviu de exemplo para a formação de outra organização com o mesmo caráter, que foi a comunidade TALITA. Esta percebendo a necessidade de organizar um abrigo para meninas na cidade, buscou os meios legais para a criação de uma entidade com caráter assistencialista também. Começou então suas atividades com as meninas em uma pequena casa, onde anos mais tarde estruturou-se para atender a um público interno e externo, ou seja, a comunidade.

---

<sup>16</sup> É um movimento que surgiu no Brasil na década de 1940 e ganhou força com a vertente mais conservadora da Igreja Católica, sendo um movimento internacional e ecumênico de natureza promocional.

A Fundação CUCA atende as crianças e adolescentes da comunidade Antônio Mariz. Desde o início, na década de 1990, os jovens desta comunidade foram incentivados a participar ativamente da construção do projeto, que visa capacitar, desenvolver habilidades produtivas e culturais com o envolvimento de toda a população. São oferecidas oficinas e aulas de reforço escolar, capoeira, música e teatro. Participando de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, a entidade acompanha e discute o orçamento destinado ao atendimento a crianças e adolescentes no município.

Outra organização que surgiu nesse contexto de mobilização foi o Movimento de Mulheres Trabalhadoras do Brejo (MMT) que surgiu num contexto de grande mobilização da sociedade civil organizada na região. Tornou-se ícone da organização das mulheres trabalhadoras. Surgiu da necessidade das mulheres discutirem suas posições, tendo em vista que o universo das lutas nos sindicatos era masculinizado, e as mulheres não encontravam espaço para colocar suas demandas. Na verdade, este espaço precisou ser articulado e fortalecido através de reuniões que foram facilitadas, tanto pela Comissão Pastoral da Terra e do Sedup, como pela Central Única dos Trabalhadores.

A figura de Margarida Maria Alves foi importante para a organização do movimento na região. Primeiro, porque Margarida participou de forma atuante do Sindicato de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais do município de Alagoa Grande entre as décadas de 1970 e 1980, tornando-se uma grande líder sindical. Segundo, porque sua morte<sup>17</sup> estimulou a participação e a auto-organização das mulheres a partir das atividades do sindicato.

As ações para articular as mulheres na região também foram realizadas através do acompanhamento ao grupo de domésticas, sendo criada, logo em seguida, uma associação que se transformou num movimento hoje conhecido internacionalmente. O caminho percorrido foi da conscientização das mulheres sobre suas condições e seus direitos, chegando até a se discutir a própria questão de gênero nos sindicatos.

O Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) surgiu da necessidade de reivindicar a garantia de moradia digna para a população do Estado e dos municípios. Em Guarabira, incentivado por líderes da Igreja, a Caritas diocesana deu início à organização de uma associação de luta pró-moradia no Brejo Paraibano, com ações em alguns bairros da cidade, principalmente no bairro do Nordeste. Com vistas a manter sua identidade de luta e a intensificação das ações na região do brejo paraibano, o passo seguinte foi a filiação desta

---

<sup>17</sup> Margarida foi assassinada em dia 12 de agosto de 1983 por emboscada organizada por latifundiários e usineiros da região.

associação ao Movimento Nacional de Luta por Moradia, tornando-se seu representante na região.

No quadro também podemos observar a participação de sindicatos no Fórum: Sindicato dos Servidores Municipais (SINDSERVM); Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Guarabira (STR); e o Sindicato Regional dos Agentes Comunitários de Saúde (SIRACS). O SINDSERVM foi fundado na década de 1980, num período consagrado pelo processo de redemocratização do país. Momento onde havia uma grande efervescência dos movimentos sociais vitoriosos com o fim do regime militar e com a consolidação dos direitos e deveres do sujeito cidadão. Contudo, este também foi um período de grande crise econômica, também conhecida como a década perdida.

A situação dos trabalhadores nas regiões interioranas dos Estados se agravava ainda mais com a falência das usinas e o empobrecimento do comércio local. Tanto no campo como na cidade se podiam perceber os novos rumos que estavam sendo dados à história política, econômica e social do país. Por isso, o contexto de formação e organização desses sindicatos é bem especial e reflete muito da história de resistência popular no Brasil.

Após sete greves, articulada com alguns movimentos sociais locais, com destaque para o Movimento de Mulheres e o Projeto Rondon, formou-se uma associação de professores na região com o objetivo de alcançar os direitos por melhores salários. Só depois deste primeiro momento de sensibilização e mobilização dos professores e, em decorrência das demandas sempre constantes de apoio e representação na região, resolveu-se criar o sindicato que ampliou suas ações para todos os servidores da educação, atuando junto a 32 municípios da região.

Já o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Guarabira (STR), fundado antes do período militar, surgiu com a busca pela organização dos trabalhadores rurais para o acesso aos direitos trabalhistas. Contou também com o apoio da ala mais conservadora da Igreja Católica, na pessoa do Monsenhor Emiliano de Cristo. Segundo o vice-presidente desse sindicato, o maior problema enfrentado para a organização dos trabalhadores era a resistência à filiação ao sindicato, resultado do desconhecimento acerca dos direitos e o receio de represálias por parte dos patrões. Isso fez com que o sindicato realizasse uma grande campanha de sensibilização acerca do papel do sindicato, para que os trabalhadores e trabalhadoras passassem a vê-lo como um instrumento de luta da classe trabalhadora.

Por fim, o Sindicato Regional dos Agentes Comunitários de Saúde foi fundado em 2005, organizado a partir da luta dos agentes comunitários de saúde pela despreciação da categoria nos municípios do Brejo Paraibano. Só no final de 2007, após longas campanhas de formação sobre o tema central da despreciação, com atividades de mobilização e reivindicação, esses trabalhadores passaram a ser considerados como servidores do município e tiveram seus salários efetivados como uma categoria de trabalhadores.

Um dado importante para compreender a dinâmica de participação das organizações no Fórum é o fato de algumas organizações participantes deste terem representação em âmbito nacional, a exemplo do Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e do Movimento de Adolescentes e Crianças (MAC); outras, em âmbito estadual, como é o caso da Fraternidade Cristão de Doentes e Deficientes (FCD); e outras, de alcance regional, como é o do Movimento de Mulheres Trabalhadoras do Brejo (MMT). Isso ressalta a importância do Fórum também como um espaço relevante como uma rede de articulação das organizações.

Sobre as organizações juvenis, podemos afirmar que representam e reforçam a presença de novos sujeitos, novas temáticas e novas demandas de luta presentes nesse espaço de organização popular, como é o caso do Grupo Amigos Jovens em Ação – GAJA. No entanto, sua formação chama nossa atenção para um dado importante da relação atual da Igreja com os grupos: ausência de ideologia social norteadora das ações, diferente do que aconteceu na formação de outras organizações. Foi fundado em 2005 por jovens que buscavam formar um grupo para desenvolver ações mais objetivas, enfatizando, além das atividades de lazer para jovens – como passeios, encontros e confraternização –, a discussão sobre questões sociais com ações para o protagonismo juvenil.

Destacamos, ainda entre o público jovem que participa do Fórum, a participação do Movimento de Adolescente e Crianças (MAC), na coordenação do Fórum; e da Associação Guarabireense de Estudantes Secundaristas (AGES), em uma das comissões de trabalho do Fórum. Esse público jovem esteve presente nas atividades de formação como: oficinas, capacitações, seminários temáticos, estudos sobre o processo orçamentário e participação nas conferências, nos fóruns e nas audiências públicas.

Por fim, temos o caso do Conselho Tutelar como um órgão que também participa das ações desenvolvidas no espaço do Fórum. O Conselho atua no sentido de garantir os direitos e a integridade física das crianças e adolescentes dos municípios. Caracteriza-se como um órgão autônomo a partir da Lei Federal 8069/90 e da determinação do gestor municipal

para sua implantação a partir da sanção da Lei Municipal 257/91, que garante a sustentabilidade do órgão que presta serviços ao município desenvolvendo atividades específicas de defesa da criança e do adolescente. É um órgão independente, não governamental, contudo, conta com a parceria do Ministério Público Municipal que delibera de forma harmoniosa sobre a defesa dos direitos da criança e do adolescente.

É importante salientar que todas essas organizações contam com o seguinte padrão de organização: uma coordenação, diretoria e conselhos gestor e fiscal. Isso demonstra que os sujeitos têm experiência e vivência no campo da organização institucional, possibilitando o desenvolvimento dos trabalhos em conjunto através do Fórum. Algumas entidades contam com mais de um mecanismo organizativo, a exemplo da Pastoral da Criança, que desenvolve seu trabalho a partir da ação de uma coordenação local e do gerenciamento de líderes comunitários que divulgam os trabalhos da Pastoral junto à população. Ganha destaque também entidades como Talita, Amecc e Sedup, o papel desempenhado pelos educadores e conselheiros que contribuem com a gestão da entidade, participando da administração e organização dos trabalhos.

A dinâmica de organização do Fórum conta com a formação interna de comissões de trabalho para o acompanhamento ao orçamento público e para a intervenção nos conselhos gestores de políticas públicas do município. Além disso, existe uma coordenação, que no ano de 2007 era composta pelas seguintes entidades: Serviço de Educação Popular (SEDUP); Movimentos de Adolescentes e Crianças (MAC); Pastoral da Criança e Pastoral do Idoso; Associação de Arte e Cultura de Guarabira, Associação dos Moradores e Agricultores Rurais do Bairro do Nordeste (AMARBN) e Conselho Tutelar. Essa coordenação foi organizada para garantir o planejamento e execução das atividades, e a avaliação do processo de participação desses sujeitos, de acordo com a fala a seguir:

[...] primeiro, no início do ano, a nossa participação é fazer uma reunião pra avaliar e também é organizar. Então, quando é assim em novembro mais ou menos, noi se junta e vamos todas as entidades juntos vamo nos avaliar o ano que a gente fez as atividades, o que deu certo e o que deu errado, e também prepararmos o próximo ano com atividades que vai ser feita não é? Por exemplo, a gente tem feito é atividade, né? visita itinerantes que vai às comunidades, vai conhecer as entidades lá onde elas são implantadas, onde tem as sedes vai ver o trabalho de cada entidade (entrevista nº 2 - SEVERINA).

A coordenação do Fórum desempenhou algumas funções específicas como articular as reuniões mensais; avaliar os impactos das ações e seus resultados; e acompanhar, nesse espaço, os encaminhamentos dados para as principais ações. Uma experiência que ressalta a importância desse tipo de organização e da forma positiva de relação da coordenação do Fórum com as outras organizações é o envolvimento dos sujeitos no acompanhamento feito à aplicação dos recursos financiados pela FASE para o projeto de sustentabilidade do Fórum nos anos de 2006 e 2007. Muitos desses sujeitos puderam aprender sobre gestão, realizando um controle sistemático das atividades desenvolvidas e dos custos nesse período.

Voltando à característica principal de nosso sujeito, o *pluralismo* da nova formatação da sociedade civil organizada pode ser percebido também quando observamos o conjunto das atividades desenvolvidas pelas organizações do Fórum, que buscam articular suas ações às atividades das demais organizações sem perder sua particularidade. Mobilizam seu público para participar de ações de reivindicação, para o planejamento das políticas públicas e para o controle social. São atividades de formação que se constituem em: promoção de eventos, a realização de encontros, reuniões nos bairros, capacitações, seminários, cursos, palestras e oficinas de formação. As ações de mobilização e articulação chegam a atingir pessoas de outros municípios, envolvendo várias organizações, grupos populares e o cidadão comum, principalmente, em atividades com caráter sócio-educativas ou culturais.

Interessamo-nos também em buscar compreender as formas de sustentação das organizações do Fórum. Deparamo-nos com um quadro bastante interessante de organização interna para a sustentabilidade institucional que expressa, além da organização para desenvolver os trabalhos, a articulação desses sujeitos através das iniciativas de ampliação das ações e manutenção, como cobrança de mensalidades, doações, projetos institucionais, parcerias com poder público e outros órgãos, convênios, entre outros.

Segundo o depoimento dos representantes das organizações, a falta de recursos é uma das maiores dificuldades para a realização das atividades, tanto externas como internas. Além de uma conjuntura que tem tornado esse tipo de financiamento mais escasso, existem alguns critérios que inviabilizam esse financiamento, como é o fato de que nem sempre as organizações recém-formadas contam com recursos das agências financiadoras para a realização e manutenção de seus trabalhos, como é o caso da Fundação Cultural Ilê Axé D'oya (FCIAD), ou então as organizações que ocupam a função de representação local de



organizações que atuam em âmbito nacional, como é o caso do Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN).

Outro aspecto importante do funcionamento do Fórum diz respeito ao tempo de participação das organizações nesse espaço. De acordo com o quadro a seguir, o tempo de participação das organizações e movimentos no Fórum varia entre menos de 1 a mais de 4 anos. Há uma concentração maior no período que corresponde de 1 à 2 anos, com o número de 9 representações nesse período. Em seguida vem a concentração 6 representações num período maior de 4 à 5 anos; 2 representações no período de 2 à 3 anos; 1 representação participando do Fórum num período de 3 à 4 anos; e, 1 participação em menos de 1 ano.

Portanto, acreditamos que essa dinâmica é resultado da consolidação de um espaço que vem discutindo os problemas sociais relacionados às temáticas dessas entidades, garantindo o debate sobre as políticas públicas e a participação nos espaços públicos. Além disso, o trabalho de articulação e mobilização realizado através do Fórum possibilita a maior visibilidade da ação coletiva desses sujeitos, e a valorização e ampliação dessa forma de ação.

**TABELA 2**  
Participação no Fórum

<b>Período da participação no Fórum</b>	<b>Número de organizações participantes</b>
Menos de 1 ano	1
1 a 2 anos	9
2 a 3 anos	2
3 a 4 anos	1
4 a 5 anos	6
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>

Fonte: Pesquisa de campo-2007

Com isso, percebemos que ao longo dos últimos anos foram ocorrendo algumas adesões ao Fórum – o que soma o total de 19 organizações até o final da realização do trabalho de campo –, resultado de sua legitimidade como espaço democrático que representa a luta dos sujeitos sociais pelo direito a participação social nesse município.

Nesse sentido, outra característica importante desse Fórum é a articulação dos sujeitos para a intervenção de forma qualificada nos conselhos gestores de políticas públicas, que é bastante expressivo, segundo as falas desses sujeitos. O quadro a seguir tem como

objetivo mostrar a relevância da condição de co-partícipes desses sujeitos que através da participação na esfera pública promovem o debate público sobre a gestão.

**TABELA 3**  
Participação em Conselhos Gestores de Políticas Públicas

<b>Ordem de classificação</b>	<b>Classificação das organizações</b>	<b>Número de organizações</b>
1	Não participa	6
2	Participa	4
3	Participa em mais de um conselho	9
<b>TOTAL</b>		<b>19</b>

Fonte: Pesquisa de campo-2007

Como podemos observar, um número significativo de entidades tem acento nos conselhos gestores de políticas públicas no município; o que reflete um engajamento das entidades num processo de participação mais qualificado e com uma intervenção mais direta na elaboração e implantação das políticas públicas no município. Foram identificados 9 conselhos legalizados no município dos quais destacamos o Conselho Municipal de Assistência Social e Conselho Municipal de Saúde que têm uma maior atuação com reuniões regulares. Apenas 6 das 19 organizações que compõem o Fórum não têm acento em nenhum dos 9 conselhos de políticas públicas existentes em Guarabira; 4 participam apenas de 1 desses conselhos; e, a participação em mais de 1 conselhos 9 organizações. Desse modo, essa participação amplia a importância do Fórum enquanto espaço de discussão e mobilização dos sujeitos locais, criando canais de articulação entre a sociedade civil e poder público. Além disso, traz ao centro do debate público as demandas apresentadas pelas organizações e propostas de políticas públicas.

Devemos também levar em consideração que algumas entidades se revezam entre os vários conselhos para garantir o monitoramento e a fiscalização das políticas. É importante ressaltar que mesmo os que não têm acento nos conselhos consideram estes como espaços importantes para a formação cidadã e a disputa política, necessárias e que devem ser conquistadas através das iniciativas dos representantes das organizações.

Além dos conselhos, destacamos na atuação das entidades através do Fórum a participação em outros espaços de articulação política como redes e outros fóruns. Vejamos os dados que indicam essa articulação dos sujeitos em outros espaços:

**TABELA 4**  
Participação em outros espaços de Articulação

<b>Ordem de classificação</b>	<b>Classificação das organizações</b>	<b>Número de organizações</b>
1	Não participa	10
2	Participa	9
<b>TOTAL</b>		<b>19</b>

Fonte: Pesquisa de campo-2007

Com esses números, podemos observar que algumas entidades têm articulações que ultrapassam a esfera do Fórum, vislumbrando uma rede maior e mais fortalecida de ações populares para uma cultura política de participação. De acordo com os dados apresentados acima, podemos considerar que a experiência adquirida através da participação nesse Fórum serve de parâmetro ou estímulo ao envolvimento com outras ações coletivas dos sujeitos em espaços variados.

Isso nos mostra como o universo das redes proporciona uma relação para a participação e diálogo entre as organizações que discutem temas comuns como a Rede Interestitucional de Enfrentamento ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (Redex) e temas relacionados à implantação das políticas públicas, como é o caso da Articulação Estadual de Políticas Públicas (Artepop) com o Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP).

O que se percebe é o dinamismo da participação e uma postura por parte dos sujeitos que passam a institucionalizar suas ações para qualificar sua luta. Outra reflexão que podemos fazer é a de que, apesar das dificuldades e avanços da atuação desses sujeitos, a existência dessas iniciativas fortalece a crença na democracia e na ação dos sujeitos populares no contexto atual.

Salientamos que, em meio à diversidade de temáticas, a atuação coletiva dos sujeitos sociais no espaço de discussão do Fórum não fica comprometida. O elemento da diversidade e do pluralismo representa um desafio para a atuação das organizações populares e movimentos sociais em *Redes*. Entretanto, no caso desse Fórum, reforçamos a ideia de que esta parece ser a característica mais importante para a dinâmica de sua atuação. Consta-se que os sujeitos passam a considerar a articulação através do Fórum como uma contribuição para a troca de experiências, o enfrentamento e o fortalecimento das organizações, apesar das diferenças.

Um momento que acentua as diferenças entre as organizações populares é o relacionado com as propostas apresentadas para o orçamento público. Percebe-se que as organizações que compõem o Fórum têm sua atuação em diversos campos e, por isso, apresentam proposituras sociais para áreas diferenciadas, resultando na contemplação de todos os campos de Políticas Públicas. A variedade das temáticas trabalhadas pelos sujeitos expressa a necessidade de formular uma agenda comum de ações que contemplem a dinâmica e o cotidiano de atuação desses sujeitos; o estabelecimento de acordos para priorizar as necessidades mais urgentes, debatendo os problemas do município de forma comprometida e responsável; e, a articulação do público das organizações para participar, ampliando as discussões sobre as propostas. Desse modo, esta conduta dos sujeitos vem se caracterizando como um dos aprendizados mais valiosos desse processo de participação popular.

### 3.2 A PRÁTICA EDUCATIVA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR EM GUARABIRA: AVANÇOS E DESAFIOS

A discussão sobre a participação popular na gestão pública em Guarabira é pautada nas ações desenvolvidas pelo Fórum de Entidades Populares e Movimentos Sociais nos espaços públicos, organizados tanto pelos poderes locais como pelo próprio Fórum neste município. Contudo, faz-se necessário compreender os pressupostos que asseguram esta participação e a mudança ocorrida na gestão pública local, ao garantir este direito aos grupos organizados e aos cidadãos. Primeiro, é importante resgatar o momento histórico que deu origem a esta forma diferenciada de atuação da sociedade civil organizada, bem como apresentar os instrumentos legais que referendam a ação dos sujeitos locais e a relação com a administração pública diante da realidade. E, em segundo lugar, refletir sobre os principais aspectos da prática de participação popular como transformadora da dinâmica das organizações populares e movimentos sociais em Guarabira.

Quanto ao resgate histórico desta prática, consideramos que a redemocratização da sociedade e a constituição de uma esfera pública na década de 1990, representam um novo cenário político para a participação popular, possibilitando a reflexão sobre as práticas participativas da governança na conjuntura atual. Com isso, temas como planejamento urbano, cidadania, democracia, participação e gestão pública ganham mais ênfase e passam a

representar neste contexto uma mudança significativa na condução da *coisa pública* nos municípios.

Nesse sentido, destacamos, tanto a organização da sociedade civil para a participação na esfera pública, como a criação de órgãos governamentais que assumem a construção de políticas públicas com a participação social como um instrumento. É o caso do Ministério das Cidades, criado em 2001 para orientar a elaboração e supervisão da execução do planejamento urbano nos municípios de forma participativa, realizando melhorias na gestão, informando e mobilizando as administrações públicas e os sujeitos sociais locais, para a apresentação de propostas de política públicas para os municípios.

Nos últimos quatro anos, o Ministério das Cidades teve como principal objetivo a notificação dos municípios a respeito desse tipo de planejamento participativo e da necessidade de que se implantasse a gestão democrática nos municípios. Além disso, sua prioridade era/é garantir o bom emprego dos recursos, principalmente os recursos federais, imbuindo a sociedade civil da função de fiscalizar e controlar estes recursos para a implantação de projetos e programas sociais com qualidade.

Consequentemente, esta “nova” conduta da administração pública e também da sociedade civil, admitindo e assumido a participação como elemento importante no processo de planejamento, passou a ser regulamentada através de um instrumento legal: o Estatuto da Cidade, lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001. É importante dizer ainda que esse Estatuto teve uma longa trajetória até sua aprovação pelo Senado em 1990, sendo elaborado enquanto projeto de Lei nº 181/1989 pelo Senador Pompeu Souza/PMDB. Após sua tramitação no Senado, passou à Câmara dos Deputados onde foi discutido e negociado com representantes de diferentes setores da sociedade, inclusive empresários da construção civil, setor imobiliário e parlamentares conservadores. Todo esse processo de discussão fez com que fosse criada uma articulação do Fórum Nacional de Reforma Urbana-FNUR e outras entidades ligadas ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana-MNUR junto aos parlamentares do campo da esquerda. Depois de amplo debate político no Senado e na Câmara, foi dado parecer favorável pela Comissão de Constituição e Justiça só 12 anos depois.

É possível perceber, com o estudo detalhado do Estatuto da Cidade, um avanço importante no que diz respeito ao marco conceitual e jurídico da participação na gestão pública, ou seja, uma nova forma de perceber a dinâmica social da cidade a partir dos interesses coletivos e não dos interesses individuais que imperam nos códigos jurídicos. Entre muitos elementos que surgem com a sanção desse Estatuto, há o reforço dos direitos do

cidadão referentes à cidade e o estabelecimento, de forma clara, das diretrizes gerais para a elaboração e execução das políticas públicas.

Pode-se dizer que, para a sociedade civil organizada, a novidade do Estatuto da Cidade é a clara determinação acerca de sua participação na gestão pública ou gestão democrática das cidades, tendo como garantia os artigos 43 a 45, que estabelecem sessão voltada para o desenvolvimento de formas de participação da população nas decisões sobre a cidade, contemplando a realização de audiências públicas, consultas populares, conferências e a estruturação e funcionamento do Conselho Municipal da Cidade, espaço público de participação que pode se caracterizar como uma arena de conflitos e consensos entre governo local e sociedade civil.

De acordo com o Estatuto da Cidade, a *gestão democrática* das cidades pressupõe a participação, apresentando as seguintes diretrizes:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – Gestão Democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

II – Instrumentos de Gestão Democrática da Cidade.

Com a gestão democrática ou gestão participativa, busca-se garantir a superação dos problemas mais frequentes: a melhoria da qualidade de vida na cidade e o desenvolvimento local sustentável e equilibrado com o meio ambiente. Solicita-se que seja instalada nos municípios a discussão sobre temas da gestão, com a participação de vários segmentos da sociedade civil, representantes do Poder Público local, técnicos, parceiros, movimentos sociais, profissionais liberais, empresários, instituições de ensino, entre outros que promovam o estabelecimento de novos canais de diálogo entre governos e sociedade. É uma ação necessária para a ressignificação da função social da cidade frente ao descaso de alguns governos, ao aumento da miséria e da pobreza, e para a possibilidade de democratizar a gestão pública local. Os municípios brasileiros são orientados, portanto, a desenvolver uma política urbana de forma descentralizada, que obedeça aos instrumentos previstos nos artigos da Constituição Federal.

De fato, a gestão participativa em Guarabira deveria buscar constituir a participação direta da sociedade civil organizada nos espaços públicos – como no caso dos

conselhos gestores de políticas públicas –, configurando a esta cidade, ou a qualquer outra, a função de provedora de cidadania e de políticas públicas, com a contribuição das organizações populares e da população como um todo. Embora tenham sido organizados pelo poder público espaços para garantir a participação da sociedade civil, como audiências públicas, plenárias, conferências, consultas populares e reuniões, percebemos que são dados sentidos diferentes para a prática da participação.

Durante a atual gestão, que se intitulou participativa, foram utilizados muitos desses mecanismos de participação cidadã, contudo há que se avaliar como esse processo é organizado e qual a repercussão das discussões nas ações de governo. Observa-se que esses mecanismos contam com uma estrutura desfavorável e com pouca divulgação, conseqüentemente, a participação da população e das organizações é mínima. Há uma ausência de parecer técnico que possibilite um avanço para solucionar os problemas sociais e promover o debate qualificado dos temas da gestão, como é o caso dos projetos de Lei orçamentária.

[...] às vezes o poder público, ele só funciona por pressão. A maioria das vezes, se não pressiona ele vai levano até onde dá. Então se gente pressiona ele à realização dos fóruns, de reuniões, de conferência, de espaço onde a gente pode mostrá que às vezes a gente como entidade tem um conhecimento maior do que elas próprio, eu acho que esses, esses espaços são necessários pra que nós, né? como população, como pessoa, cidadãos, possa mostrá que às vezes é necessário forçá um pouquinho o podê público pra podê ser feito um trabalho. Trabalho que possa dá melhorias à população. Eu acredito que seja isso (entrevista nº 3 - PEDRO).

Na fala a seguir, podemos observar a interpretação feita pelas organizações do Fórum sobre a relação com o poder público e o envolvimento destas com o processo participativo.

[...] a gente tá desenvolvendo as pessoas e informando esse tipo de trabalho que é feito. Na verdade, quando nós vamos participá dessas audiências, nós vamos atrás de políticas públicas pra nosso povo. Se a gente conseguiu que os nossos parlamentá crie política pública pra sê desenvolvida no nosso município, a gente tá crescendo a nossa qualidade de vida do nosso povo (entrevista nº 6 - SEBASTIÃO).

De fato, as organizações da sociedade civil, destacando-se as do Fórum de Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira, ocupam esses espaços, acreditando que, com isso, podem garantir a existência de espaços democráticos para o debate público,

visualizando os conflitos e os embates com o poder local de forma mais clara, definindo ou reafirmando papéis nesse processo e fortalecendo as organizações e movimentos sociais do município.

[...] eu acredito que o poder público, ele não tolera a participação da população. Assim não tolera, porque eles não querem que a gente diga quais são os problemas que eles têm, né? que no caso o poder público tem. Eles admite nossa presença porque é forçado. As entidades têm um conhecimento, muitas vezes têm um conhecimento maior do que propriamente o poder público. Então quando eles têm algum, vamo dizê assim, alguma coisa que sabe que as entidades sabem disso, então eles imediatamente procura. Procura as pessoas pra participá de alguma coisa. Porque eu acredito que, eu acho que a participação não é só pras entidades, porque as entidades não são muitas, mas a população se participasse mais desses espaços com certeza ganharia muito. Mas às vezes eles procuram, procuram só quando, assim a população, né? tem esse mau custeme, de só procurá participá de alguma coisa quando vê que pode ganha com isso, né? Com relação não só à política pública não, tô falano em muitas outras coisas (entrevista nº 5 - JOANA).

Outro aspecto importante desse processo participativo é a “vulgarização” do conceito de participação, que, – no caso da gestão pública local - respalda programas de governo que implantam políticas e programas como paliativos. Desse modo, mesmo vivendo sob o signo da cidadania ativa e da participação, percebemos que a importância dessa proposta para a mudança social não é compreendida, fazendo com que seja negada a dimensão político-educativa do processo de participação, desvirtuando o sentido da ação dos sujeitos nesse contexto.

De fato, passamos a considerar que a realidade do processo de participação em Guarabira apresenta um aspecto bastante negativo para a cidadania ativa. De acordo com as diretrizes legais e com as experiências vivenciadas pelos sujeitos, a prática da participação nos espaços públicos não tem representado o estabelecimento de parcerias, tampouco de partilha do poder. Um dos elementos que nos levou a fazer esta consideração foi o fato de haver uma desigualdade que se impõe desde a apresentação de proposições feitas ao orçamento público – tema articulador da ação participativa das organizações do Fórum – até a execução dos projetos e programas sociais resultantes dos momentos de diálogo.

Com a apresentação das proposições, as diferenças entre os papéis desempenhados pela sociedade civil e pelo governo local saltam aos olhos, fazendo com que haja a predominância de uma postura autoritária por parte do Poder Executivo, que assegura



as políticas um caráter mais quantitativo, com a execução de obras e construções. Consequentemente, contrasta com o caráter social necessário para as políticas, reforçado principalmente pelas propostas apresentadas pelas organizações do Fórum<sup>18</sup> para o orçamento público e demais projetos de Lei. Quanto à execução desses projetos e programas sociais no município, na prática, muito pouco do que se propõe é executado<sup>19</sup>, restando aos conselhos gestores de políticas públicas um papel mais decisivo ou deliberativo sobre sua implantação, bem como o controle maior dos recursos a serem empregados.

Vejamos o que Teixeira e Albuquerque (2000) nos diz sobre a postura do governo frente à participação popular no Orçamento Participativo, por exemplo:

Se a possibilidade de o OP se tornar um espaço público de efetiva partilha de poder depende fundamentalmente da vitalidade, do vigor e da maturidade do projeto político democratizante que emerge da sociedade civil local, é inegável também que ele depende radicalmente da clareza e da consistência com que o governo implementa um projeto político democrático e participativo (TEIXEIRA & ALBUQUERQUE, 2000, p.201).

Reafirma-se a ideia de que a discussão sobre o orçamento no município de Guarabira representa a abertura de um espaço de enfrentamento entre organizações do Fórum e, em especial, o Poder Executivo, o que pode contribuir, na forma de decisão, com o emprego dos recursos públicos. Segundo Teixeira e Albuquerque (2000), as experiências no orçamento, enquanto esfera pública democrática, estabelecem um novo padrão distributivo que ataca, diretamente, posturas políticas as quais só valorizam os interesses privados em detrimento dos interesses coletivos, compartilhando o poder e explicitando os conflitos a fim de estabelecer relações de diálogos e negociação.

[...] precisa mais flexibilidade, mais do outro lado, né? do poder público. Precisa deixar de ser arrogante, e pensar mais na comunidade. Não pensar só no poder público em si, puxando pra seu lado. Tem que pensar mais na comunidade. Se eles cederem um pouco mais, se eles ficarem do lado do povo mais pobre, das comunidades, aí a gente conseguiu falar a mesma língua. Enquanto isso, nós vamo tê que brigá na justiça se não conseguir que se execute proposta ou emendas aprovada por vereadores para que seja executado, né? Não executa. Engaveta as emendas. Quer dizer o trabalho que a gente faz de aprovar alguma emenda em benefício da população engaveta (entrevista nº 3 - PEDRO).

<sup>18</sup> Ver em anexo relação das principais propostas apresentadas nos últimos quatro anos através do Fórum em Guarabira.

<sup>19</sup> Ver em anexo a relação das propostas das organizações do Fórum contempladas pelo poder executivo e legislativo em 2007 e 2008.

Para Nogueira (2004), o orçamento público funciona como uma estratégia de legitimação, uma forma de participação que, por si só, não pode representar a existência de uma democracia participativa e de governos democráticos, tampouco a superação dos dilemas da participação, sendo preciso avançar na análise dos resultados subjetivos e práticos desse processo. O autor ainda ressalta a *gestão democrática* ou *gestão participativa* como importante nesse processo porque pode modificar a relação de articulação entre governo e governados com uma postura descentralizada, e estabelecer parcerias que não podem ser vistas apenas como veículo de transferência de obrigações ou de recursos públicos, mas que introduzem novas formas de controlar o governo e de tomar decisões.

Dessa forma, a partir da realização de nosso trabalho, reafirmamos que a relação entre as organizações do Fórum e a administração pública, se estabelece através de relações conflituosas, consolidando uma disputa cujo resultado negativo fica por conta da população, que passa a ser a maior prejudicada. Institui-se uma participação parcial ou limitada, como dissemos, sendo na maioria das vezes instrumentalizada para fins eleitoreiros, como simples protocolo administrativo, ou para transferência de responsabilidades, o que possibilita ações que podem favorecer, ou não, a autonomia de cada sujeito social.

Com um rápido apanhado sobre a situação da implantação das políticas públicas, podemos elencar aspectos importantes que inviabilizam a sua execução. Primeiro, a insuficiência de recursos para implantação e manutenção das políticas, tornando-as precárias para o atendimento à população como, por exemplo, a política pública para a saúde, concentrada nas ações do SUS (Sistema Único de Saúde), que não funciona de forma adequada (faltam médicos, medicamentos, ampliação do atendimento, equipamentos, ampliação das unidades, entre outros). Segundo, em alguns casos, falta o exercício do planejamento para que sejam levantadas metas, estratégias e prioridades com o objetivo de democratizar os serviços e solucionar problemas. Terceiro, com a prática da corrupção nas administrações públicas, os desvios de recursos públicos tornaram-se frequentes, tornando esta uma justificativa para a deficiência no atendimento, para a não ampliação de programas e serviços. Quarto, falta o monitoramento, por parte dos órgãos públicos, sociedade civil e cidadãos, dos recursos públicos aplicados para o atendimento à população. Por último, falta também transformar os mecanismos de fiscalização e punição em mecanismos mais eficientes.

De acordo com a análise dos elementos apresentados neste trabalho, algumas práticas políticas desenvolvidas através de uma gestão participativa representam um desgaste

para a relação entre governo e sociedade civil, por negarem as condições para a partilha do poder. Consequentemente, nega-se também a prática de uma participação total, que pode representar a influência direta dos grupos sociais e cidadãos nas decisões sobre o planejamento do município. Podemos identificar que o principal motivo para este tipo de relação ter sentido é a noção da concessão de direitos através da concepção de “*cidadania concedida*”. Os impactos desta concepção refletem a prática do mando e subserviência das tradições políticas historicamente construídas e explicitam a ideia de participação parcial uma vez que muitos podem tomar parte no processo participativo, mas somente alguns tomam as decisões.

Por isso, realizar a fiscalização do emprego dos recursos públicos na promoção de políticas públicas de qualidade é uma das principais dificuldades na conjuntura atual para os movimentos sociais, entidades, instituições, fóruns e redes. E o Fórum, como organização da sociedade civil, não está distante dessa realidade. Requer que seja fortalecida a cultura de participação e que se estimulem os sujeitos à capacitação sobre o tema, para realizar um acompanhamento sistemático dos recursos e da implantação das políticas públicas nos municípios, e também para qualificar o diálogo e os argumentos de defesa das proposituras apresentadas. O que, apesar dessa necessidade e as dificuldades encontradas, não deixa de acontecer nesse município.

É quando os parlamentá acredita no nosso trabalho que eles entenda que nós não tamo falano em nossa próprio favô. Nós tamo representano uma classe e tamos lutano pra que o nosso povo tenha uma melhor qualidade de vida (entrevista nº 3-SEBASTIÃO).

Então eu acredito que as pessoas participando possa tornar a democracia mais autêntica. Porque se eu necessito de uma coisa e sei que aquilo que eu quero realmente e coloco minhas proposta pros candidatos eu acredito que deva ser o inicio de uma participação popular (entrevista nº 5 - JOANA).

Existe a expectativa de que a administração pública, ao adotar a forma de gestão participativa para governar, compreenda as regras e valores democráticos para superar o padrão tecnocrático que inibe e minimiza a explicitação dos conflitos e dos consensos no campo da participação. Isso, porque as administrações estão impregnadas de vícios e hábitos que contradizem a noção de transparência e participação como, por exemplo, a prática da corrupção política. Este tema passou a ser fato notório nos últimos anos, com escândalos memoráveis de barganha da *coisa pública*, comprometendo a implantação de políticas públicas de qualidade.

Consequentemente, esse quadro serviu como pano de fundo para o estudo desta realidade: quando ocorre a proliferação das práticas participativas, as relações entre governos e sociedade civil são redefinidas. É preciso que os sujeitos sociais se empoderem para desenvolver ações conjuntas na direção do controle social. Para que aconteça a verdadeira partilha do poder, a sociedade civil precisa ter a capacidade de compartilhar o poder com o governo; e o Estado precisa tornar-se permeável a essa participação. Reforça-se, portanto, a ideia de que os sujeitos sociais precisam estar capacitados, através de um processo educativo popular contínuo para essa realidade de partilha do poder entre poder público local e sociedade civil.

### 3.3 CONSIDERAÇÕES SOBRE A DIMENSÃO EDUCATIVA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

De acordo com o relato dos sujeitos de nossa pesquisa, os temas da Educação Popular e da Participação encontram-se unidos na realidade estudada e têm promovido a aprendizagem e a autonomia dos sujeitos sociais locais nos processos de intervenção na gestão pública. Para aprofundar nossa análise, tomamos como referência às contribuições de Gohn (2001) para compreender os aprendizados gerados através da dimensão educativa das ações dos movimentos sociais e organizações populares em Guarabira.

A aprendizagem, correspondente ao acesso e apreensão de conhecimentos acerca da realidade e dos processos sociais, gera uma consciência individual com rebatimentos ou reflexos diretos no que Gohn chama de plano coletivo ou social. O que se aprende materializa-se no cotidiano dos sujeitos os quais expressam esse aprendizado com ações, demonstrando a capacidade dos cidadãos de avaliar, estabelecer relações, criticar e agir sobre os acontecimentos comuns a todos.

Nesse sentido, nosso ponto de partida não poderia ser outro senão o fato de que os sujeitos que participam nos espaços públicos, ou realizam ações para a participação popular reconhecem a existência de um processo de aprendizagem através da participação, que vem possibilitando uma ação autônoma mais organizada e coletiva no sentido da democratização desses espaços. A participação resulta no envolvimento dos sujeitos, principalmente no espaço do Fórum, caracterizando-se como uma ação comum no plano coletivo. Então, podemos observar claramente, nas falas dos entrevistados, como os aprendizados adquiridos

com a participação contribuem para dinamizar as lutas desses sujeitos sociais na esfera pública local:

[...] A gente sabe que a sociedade é injusta como a gente vive, se você não tiver um pouco, se você não sabe um pouco dos seus direitos, você fica totalmente excluído, né? Então, no momento que você participa, você sabe cobrar os seus direitos. Hoje a gente chega numa repartição pública, a gente sabe se expressar melhor, sabe dizer qual é o nosso direito[...] Por isso que eu falo: os movimentos populares é muito bom, porque as pessoas se reúne; é aquela velha frase, né? união faz a força (entrevista nº 8 – MARIA DE FÁTIMA).

A ação dos sujeitos no plano coletivo se dará através de uma racionalidade comunicativa (Gohn, 2001) que se processa na coletividade, na argumentação, na reflexão sobre a realidade em que esses sujeitos estão inseridos. Com isso, promovem-se mudanças que são percebidas através de posturas participativas e autônomas, e do empoderamento dos sujeitos nos processos históricos locais. Esse processo é percebido nas falas que expressam atitudes, as quais descrevem e apresentam sujeitos nesse contexto, mais conscientes e críticos, que passam a discutir as relações sociais e as estruturas de poder local de forma mais apropriada, desmistificando conceitos – como o de autoridade – e exercitando uma forma de poder popular de enfrentamento, proposição e diálogo em torno do interesse público.

Pode-se dizer que a constituição da prática da participação é observada no cotidiano dos sujeitos e na dinâmica das organizações e passam a pautar suas demandas de políticas públicas através dos espaços públicos existentes no município, como podemos observar na fala a seguir:

[...] participando, dizendo, ouvindo, perguntando. Falando em todos os setores, seja ele político, seja ele cultural, social, econômico, em todos os setores. Essa pessoa tem oportunidade de participar, de dar sua opinião e de questionar e buscar algo que cada um de nós precisamos pra comunidade, pra entidade[...] intervir nas questões políticas, né? Nas conversas, nas discussão (entrevista nº 9 - FRANCISCA).

Com a consolidação dessa ação participativa, os sujeitos declaram que, aprendem com as experiências adquiridas com essa prática; o que se visualiza nas mudanças ocorridas na dinâmica das organizações e no diálogo com os poderes locais. Observemos, na fala

seguinte, como fica claro que os aprendizados adquiridos com a participação constituem esta dimensão educativa percebida pelos sujeitos envolvidos nesse processo.

A gente participando, a gente aprende a ver, a [...] reconhecer os nossos direitos como também os nossos deveres. Aprende ajudar o outro irmão, a cooperar. Aprende a divulgar o que é certo e explicar para os outros aonde está errado, que não deve ser enveredado por este caminho errado e sim pelo certo. Aprende-se muito, muito, muito[...] Contribui para esclarecer, para conscientizar as pessoas que precisam [...] (entrevista nº 9 -FRANCISCA)

Diante desse quadro, o passo seguinte foi compreender a organização ou estrutura da dimensão educativa da ação do Fórum de Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira. Consideramos dois elementos importantes para a estruturação desta dimensão: os espaços públicos existentes nessa realidade, que iremos considerar como **espaços educativos**, tendo em vista os aprendizados que promovem; e o **tema articulador**, tanto dos processos de aprendizagem como dos resultados da participação, com vista a explicitar o aspecto educativo da participação.

Observando a constituição do **tema articulador**<sup>20</sup> da ação educativa das experiências do Fórum de Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira, compreendemos que este se constitui num eixo central de organização e mobilização dos sujeitos para o processo de participação popular na gestão pública. Esse processo articula os espaços públicos e educativos no acompanhamento do orçamento público, produzindo conhecimentos e possibilitando a visualização da estrutura da dimensão educativa. A participação nas discussões públicas e os aprendizados gerados no processo educativo estão profundamente relacionados a esse **tema articulador**, ou seja, ao tema do orçamento público, que vem promovendo a participação dos sujeitos no debate das políticas públicas municipais.

Por isso, é preciso conhecer um pouco da realidade do tema do orçamento público. Este foi discutido com mais frequência a partir do final dos anos de 1990, chamando mais a atenção nos últimos anos desta década com experiências que se multiplicam nos Estados e municípios. De acordo com o artigo 84 da Constituição Estadual, o cidadão integrado a uma associação, um sindicato ou outro grupo organizado tem como responsabilidade participar do planejamento do município, fiscalizando a aplicação dos recursos na execução dos programas, projetos, obras e serviços. Em Guarabira, a própria Lei

---

<sup>20</sup> O tema Articulador é como vamos denominar o eixo temático central das ações de articulação e mobilização dos sujeitos para a participação popular na gestão pública local.

Orgânica do município compreende, em seu artigo 137, que seja realizada, pelo Poder Executivo e Legislativo, a apresentação às associações dos projetos de Leis municipais para que sejam dadas sugestões de propostas vindas das comunidades, garantindo, assim, a participação popular nas discussões.

Ter o orçamento público como **tema articulador** caracteriza-o como um elemento responsável pela fundamentação e solidificação da ação educativa participativa. No caso do Fórum, os sujeitos despertam para o envolvimento mais assíduo com questões relacionadas à gestão pública e às políticas públicas. Isso faz com que sejam compreendidas as discussões sobre projetos de Lei que passam ou têm referência no orçamento público municipal.

O diagrama a seguir foi formulado a partir da análise dos elementos dessa realidade de participação e tem como objetivo explicitar a relação entre o **tema articulador** e os processos de aprendizagem no plano coletivo das ações dos sujeitos.

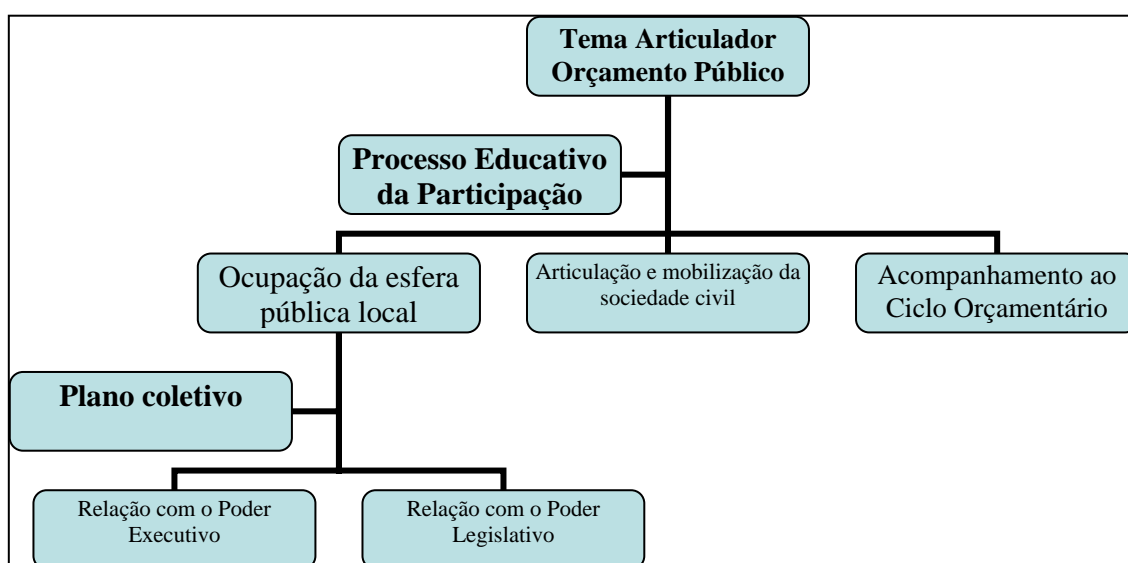


FIGURA 1: Diagrama da relação do tema articulador com os processos de aprendizagem.

Fonte: Própria autora.

Através do **tema articulador** sobre o orçamento público, é possível perceber, de forma sistemática, a estrutura desse processo de participação popular na gestão pública local. Este tema passa a ser o principal responsável pela dimensão educativa da participação das organizações populares e movimentos sociais que compõem o Fórum. Esse processo inicia-se com a mobilização da sociedade civil organizada e a instituição de espaços de aprendizagem; o passo seguinte será acompanhar o processo do ciclo orçamentário municipal. Temos como resultado a ocupação da esfera pública local através da utilização dos mecanismos de

participação, onde ocorre o enfrentamento entre os poderes locais. Consequentemente, são estabelecidos processos de diálogo e da negociação sobre as propostas de obras, serviços e políticas públicas da sociedade civil. Portanto, a análise que fazemos considera a transição do plano pessoal de aquisição de aprendizados com a consciência individual do processo para o plano coletivo através da participação nos espaços de forma qualificada.

[...] A nossa participação de elaborar proposta pra ser executado na Loa em 2008 foi ignorado, tudo mundo sabe disso, né? Eles não dão valor ao trabalho que a gente faz. Eles deveriam fazer esse trabalho, não nós, mas nós faz esse trabalho pra eles, né? já pra facilitar o trabalho que é preciso fazer de buscar onde é que tá o problema, e eles têm a solução. Se eles desse valor a nosso trabalho, executaria tudo que a gente faz, a gente pede. Não tudo mais 50%, se fizesse de tudo que a gente pede. As entidades elaboram as propostas e manda pra lá[...] Um ponto negativo da administração é esse. Não valoriza o trabalho que as entidades e as comunidades elabora. Então esse, esse, ponto negativo ainda precisa ser muito melhorado dentro da administração popular, né? E nosso trabalho é esse de buscar melhoria, buscar elaborar proposta, buscar nossa participação, nosso espaço dentro do poder público é esse[...] se eles valorizasse nosso trabalho, não valoriza[...] já era um grande avanço pra administração pública (entrevista nº 3 - PEDRO).

Outro aspecto que pode ser observado através do **tema articulador** da dimensão educativa da participação popular em Guarabira são os reflexos da consciência individual dos sujeitos sociais no plano coletivo, na sociedade, sobre a realidade desses sujeitos e sobre os espaços que ocupam na esfera pública local. As evocações apresentadas nas falas dos sujeitos a seguir explicitam como estes compreendem e definem, a partir de suas experiências e dos conhecimentos adquiridos, o tema do orçamento público nesse contexto de participação.

Orçamento público é baseado em cima do município. É um dinheiro que vem e você prepara um orçamento pra que seja pra saúde, pra educação, pro esporte. O orçamento é feito à base da realidade do município. (entrevista nº 5 - JOANA)

[...]se aprende muita coisa. Tanta coisa que eu já aprendi. Uma das coisas que eu recentemente ando[...] ai eu não diria recentemente mais há alguns anos atrás, foi a questão do orçamento, né? O orçamento participativo. Nós sabemos que se defini em 3 etapas. Primeiro é o PPA que é o Plano Plurianual para os 4 anos de mandato do executivo. Depois vem a LDO que é a Lei de Diretrizes orçamentária e vem a Loa que é a lei orçamentária anual, né. Então, essa foi uma discussão que com certeza eu aprendi muito e estou passando para o resto das pessoas. (entrevista nº 7 - MARIA DE FÁTIMA)



Uma consideração que fazemos para responder aos questionamentos feitos sobre os aprendizados adquiridos é a de que os sujeitos se apropriam de uma forma mais segura do conhecimento sobre temas como: cidadania, esfera pública, poder público e democracia. É importante dizer que esta apropriação representa uma mudança na percepção e na conduta dos sujeitos acerca desses temas que, por uma questão cultural, ou melhor, da cultura política autoritária e excludente, se distanciam da realidade e da prática cotidiana dos cidadãos, pela ausência dos mecanismos presentes nesses temas ou conceitos que legitimam a condição cidadã. No caso da cidadania e da democracia, o tema da participação é associado a uma condição cidadã desses sujeitos, que compreendem a condição da participação, sob o ponto de vista legal, como resultado das lutas sociais pelo acesso a direitos garantidos em um sistema democrático.

O cidadão, ele é, pra ele ser cidadão, ele tem que participá. Como pode uma pessoa morar num país como o Brasil e ele ficar neutro de tudo. Então ele não é um cidadão, ele não existe. Então pra ele ser cidadão ele tem que participá do seja Brasil, seja estado, seja município. Tem que dá sua contribuição, né? (entrevista nº 5 - Joana)

Democracia é a liberdade de expressão, a liberdade de você é colocar sua opinião e ser respeitada no mesmo lugar que você coloca as outras pessoas, é respeitá. Pra mim democracia é isso. (entrevista nº 10 - JOSÉ)

No entanto, apesar dos aprendizados adquiridos com a prática da participação popular e da ocupação nos espaços públicos, a realidade do orçamento público apresenta grandes desafios para a ação coletiva dos movimentos sociais e organizações populares para a democratização da esfera pública. No município de Guarabira, além da dificuldade de estabelecer relações populares de poder que promovam o consenso entre sociedade civil e poder local, o orçamento não seguiu os moldes democráticos das administrações petistas e de esquerda – mesmo havendo sido regularizados, na Lei de Diretrizes Orçamentárias<sup>21</sup> do município, artigos que estabelecem que a elaboração do orçamento deve ocorrer de forma participativa<sup>22</sup>. Portanto, esses artigos da Lei não são cumpridos nem pelo Poder Legislativo nem pelo Poder Executivo.

Outro agravante é o fato de que os orçamentos públicos nos estados e municipais se constituem em uma previsão orçamentária anual da receita e das despesas da administração

<sup>21</sup> “Na LDO, Lei de Diretrizes Orçamentárias, são definidas as obras e serviços mais importantes, ou que têm prioridade, para serem feitas no próximo ano pela Administração Municipal” Cartilha ORÇAMENTO PÚBLICO É COISA SÉRIA! Participação Popular, também!! CENTRAC, 1999.

<sup>22</sup> Ver artigo da LDO/2008 nos Anexos.

pública. Isto passa a caracterizar os projetos de Lei orçamentária como uma peça autorizativa, ficando o gestor “desobrigado” de executá-la, porque sua função apenas permite a utilização dos recursos orçados na lei, não a obrigação na execução das ações apresentadas nesta Lei. Na verdade, é uma “carta de consentimento” outorgada ao gestor e, conseqüentemente, esta condição passa a representar uma das maiores dificuldades para a mobilização e articulação de novos atores para o envolvimento nesse processo e para que sejam obtidos resultados mais satisfatórios. Além disso, para tornar a situação mais difícil o Poder Legislativo ainda faz uso de medidas como os *créditos suplementares*<sup>23</sup> para garantir que o maior número de recursos sejam empregados em determinadas obras e construção, em detrimento de ações que promovam a qualidade de vida da população com a melhoria das condições de vida.

Compreendemos que a realização de ações voltadas para o orçamento público, segundo o sujeito da pesquisa, tornou-se a “porta de entrada” para a participação na esfera pública e para uma ação mais combativa das organizações populares e movimentos sociais nos espaços públicos institucionalizados – importantes para a atuação desses sujeitos que os ocupa de forma responsável. Para isso, empenham-se na discussão e elaboração de propostas de políticas públicas, levantadas junto ao público das organizações e às comunidades, através de reuniões, plenárias populares e consultas públicas. Com esse processo, é visível o maior compromisso com a participação, resultado de um amadurecimento na forma de se relacionar, definindo o que se quer e o que se espera dessa participação; e na forma de perceber e lidar com os desafios da democratização do público, considerando essa realidade.

Quanto aos **espaços educativos**, percebemos que, enquanto espaços públicos, são organizados nesse município com a finalidade de promover a participação popular; porém, sua maior contribuição repousa na promoção de importantes aprendizados para os cidadãos. O próprio Fórum se organiza de tal forma, que passa a ser facilmente identificado como um espaço democrático importante para o processo educativo, porque favorece a discussão coletiva de temas relacionados à participação, capacitando os sujeitos que o compõem para participarem de maneira mais qualificada e desenvolverem ações de acompanhamento do orçamento público municipal e de projetos de Lei e até a implantação de políticas públicas através dos conselhos gestores. Representa uma forma diferenciada de organização coletiva desses sujeitos, porque agrega organizações populares, sindicatos, ONG’s e movimentos sociais em um mesmo espaço de luta, como podemos observar nas falas a seguir.

---

<sup>23</sup> É uma medida de governo que pode suplementar em quase 100% os recursos alocados de uma função/secretaria para outra. No município de Guarabira corresponde a 50% do total de cada função/secretaria. Ver artigo que regulariza essa medida em anexo.

Eu acho que o Fórum está aberto a quem não é de entidade. Um indivíduo, uma pessoa num participa de nenhum movimento, de nenhuma associação, esta lá também participando, tomando conhecimento, né? das questões que o Fórum discute (entrevista nº 7 - JOÃO)

O fórum foi uma coisa que aconteceu nessa cidade e no meu entender ele já deu um grande passo. A gente entende, pelo menos eu tive oportunidade de participá de várias capacitação, e a gente senti que melhorou, ajudou bastante. Graças a Deus criou-se esse Fórum da, da cidade e ele deu uma grande oportunidade à capacitação [...] principalmente no nosso trabalho de participação no orçamento público a gente já sabe como se comporta-se diante disso, reivindica. Então o fórum veio e nos ajudou bastante agora é preciso avançar.” (entrevista nº 6 - SEBASTIÃO)

Para ilustrar essas falas, as imagens a seguir mostram um pouco do cotidiano das atividades que envolvem as sujeitos participantes do Fórum<sup>24</sup> em momentos de informação e formação como, por exemplo, seminários temáticos organizados pela coordenação deste Fórum.



FIGURA 2 – Seminário sobre Políticas Públicas.  
Fonte: Arquivos Sedup/2008.

Outro **espaço educativo** importante são as próprias organizações desse Fórum. Como dissemos na seção anterior, este conta com a participação frequente de 19 entidades da sociedade civil, com uma dinâmica de funcionamento que mobilizou esses sujeitos para ações participativas. Com isso, assumiram o papel de multiplicadores, ou de sujeitos educadores,

<sup>24</sup> No tópico seguinte iremos aprofundar nossas considerações sobre o espaço educativo do Fórum e sua relação com as demais organizações.

promovendo atividades para informar e formar seu público acerca da organização coletiva das lutas e reivindicações, e da participação na esfera pública. Identificamos que essa forma de atuação assegura aos movimentos e entidades envolvidas nesse processo a função de difundir e publicizar um conjunto de experiências de participação popular, vivenciadas através do Fórum, para o maior número de pessoas, ampliando o debate público no município.

[...] É reuniões que a gente discute como é que tá sendo a participação, e gente também faz essa avaliação, se tá sendo importante, se pode melhorar mais ou tá bom né? E a gente avalia e sempre tem algo a melhorar, pelo menos na minha entidade; e precisamos de ter mais conhecimento da causas assim [...] E é isso, os momentos é esses de reuniões com todos, com opiniões de todos, como ela tá vendo essa participação, se tá sendo importante, se precisa mudá, se não precisa, se tá bom assim. Esses momentos que é importante na entidade (entrevista nº 9 - JOÃO).

De fato, com o processo da participação popular na gestão pública, devemos considerar também como importante o uso dos mecanismos de participação na esfera pública, como a realização de Audiências Públicas, o uso da Tribuna Livre<sup>25</sup>, a realização de Conferências Públicas, Reuniões Públicas nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. A utilização desses mecanismos representa mais um aprendizado, caracterizando estes como espaços também como educativos.

A instalação e manutenção desses mecanismos de participação são uma prática bastante recente como exercício da política acessível a qualquer cidadão, diferente do que ocorria há alguns anos, quando esses mecanismos estavam restritos apenas ao uso da representação do poder público. Atualmente, garantidos pelas Constituições Federais e Estaduais, pelas Leis Orgânicas dos Municípios e pelo Regimento Interno<sup>26</sup> das Câmaras Municipais, esses mecanismos têm se caracterizado, no caso de Guarabira, como arenas de debates e disputas políticas. Desse modo, a atuação dos sujeitos que praticam os aprendizados adquiridos na participação demonstra a capacidade de dialogar e de negociar com o poder público nesse espaço.

As imagens a seguir, ilustram a participação dos sujeitos no espaço da Câmara Municipal de Guarabira, utilizando a tribuna livre e acompanhando audiência pública com os vereadores.

<sup>25</sup> Tanto as Audiências Públicas como a Tribuna Livre definem-se como mecanismos parlamentares de participação cidadã e podem ser melhor visualizadas nos quadros da Cartilha *A Certeza na Frente, As Leis na Mão-Equipe*, em anexo.

<sup>26</sup> Ver em anexo cópia de um estudo feito pela associação Sedup sobre o Regimento Interno da Câmara municipal de Guarabira.



FIGURA 3 – Uso da tribuna livre na câmara.  
Fonte: Arquivos Sedup/2006



FIGURA 4 – Participação em Audiência Pública.  
Fonte: Arquivos Sedup/2006

A seguir, apresentaremos um quadro da definição e do funcionamento dos mecanismos de participação instituídos na prática participativa de Guarabira, segundo informações fornecidas pelos entrevistados.

### QUADRO 1

Mecanismo de Participação. Fonte: Pesquisa de campo.

Mecanismos	Definição	Utilidade
Conferências Públicas	Ocorrem de forma mais periódica para a discussão a nível municipal, estadual e nacional de políticas públicas a cada dois anos.	Os governos municipais realizam as conferências para cumprir com determinações estaduais com vista ao repasse dos recursos da união.
Audiências Públicas	Ocorrem com maior frequência por uma deliberação do poder legislativo ou do poder executivo. Podem ser solicitadas pela sociedade civil para discussão de um tema.	São realizadas audiências públicas para discussão de temas da pauta da gestão pública e principalmente para discutir proposta ao orçamento.
Reuniões Públicas	Durante a discussão do ciclo orçamento tornam-se mais frequentes.	Representantes do poder público municipal as realiza para discussão e apresentação de propostas ao orçamento.
Tribuna Livre	É assegurada no regimento interno da câmara a realização de duas tribunas livres por mês.	Os representantes das entidades debatem propostas de políticas públicas, denunciam e fazem solicitações.
Conselhos Gestores	Constituem-se em reuniões semanais ordinárias ou extraordinárias.	Consulta e delibera decisões sobre a implantação e funcionamento das políticas públicas no município.

Fonte: Própria autora.

Com esta participação, os sujeitos percebem os avanços e dificuldades para o funcionamento qualitativo da esfera pública e passam a discutir, tanto no espaço do Fórum como nas próprias organizações populares e movimentos sociais, saídas para as principais dificuldades encontradas. Por conseguinte, buscam relações de diálogo que os aproximem dos poderes locais, com o objetivo de apontar os principais problemas e oferecer soluções para modificar a forma como vêm funcionando esses mecanismos e os espaços públicos. Soluções para problemas, por exemplo, da não participação da população nas Plenárias e Audiências Públicas promovidas para discussão do Orçamento Público e do esvaziamento das sessões por parte dos vereadores, que não discutem de maneira adequada os projetos de Lei que tramitam na esfera do Poder Legislativo.

No entanto, esse quadro não vem sendo revertido, porque, de acordo com o que pudemos observar as relações entre sociedade civil e poder público se estabelecem com certa fragilidade, o que as tornam muito mais conflituosas. Mesmo assim, é possível identificar outro aprendizado para os sujeitos que desmistificam a esfera de poder, através do conhecimento mais aprofundado acerca do funcionamento do poder local e do papel que passa a ser exercido pelos movimentos sociais na esfera pública no processo de participação popular.

[...] muda a sua visão de vê as coisas, muda a sua forma de vê como os outros grupos participam, trabalham. Como os vereadores agem tanto nas sessões como fora das sessões. Quando eu falo assim, quando eu me refiro assim à câmara porque é um ponto. Mais não é só a câmara, o prefeito, os secretários, de modo geral, né? Você vê eles de uma maneira diferente, quando você começa a participá você vê o que ele deve fazer é tá ali atendendo as pessoas[...] (entrevista nº 8 - FRANCISCA)

É importante ressaltar diferenças nos espaços de participação, como no caso dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que são organizados e gerenciados pelos representantes do poder público, com caráter deliberativo ou consultivo. Neles ocorrem reuniões com certa frequência ou, em alguns casos, com certa esporadicidade. Percebemos que não há dificuldade por parte dos sujeitos de apresentar esses espaços como provedores de algum tipo de aprendizagem e ação coletiva de exercício do poder, o que para nós o diferencia dos demais espaços públicos de participação nesse município.



FIGURA 5 – Reunião no Conselho da Assistência Social  
Fonte: arquivos Sedup/2008.

Para garantir a participação nos espaços públicos, pressupomos um *conhecimento de causa*, ou um conhecimento dos temas da pauta, previamente adquirido pelos sujeitos através dos momentos de formação do Fórum e nas próprias organizações. Isso representa para os sujeitos a possibilidade de dialogar de forma igual e apresentar propostas que sejam relevantes para a discussão e, principalmente, para a população, tendo em vista o compromisso coletivo que os mesmos admitem ter ao representar as comunidades nos espaços públicos. Na verdade, esses momentos representam “pôr à prova” os conhecimentos adquiridos para o consenso e a negociação. Contudo, reforça-se a característica que indica que estes espaços servem muito mais para que se visualizem os conflitos de interesses, fazendo com que os sujeitos se apropriem do conhecimento acerca do estabelecimento das relações entre poder público e sociedade civil, do qual trataremos na última sessão deste capítulo.

Eu acho que a gente aprende quando a gente conhece alguma coisa e coloca em prática na vida da gente no dia-a-dia. Eu acho que você aprende quando você dá continuidade àquilo que você aprendeu, não aprender só por aprendê. (entrevista nº 8 - FRANCISCA)

Participá pra transformar; transformar é uma questão social, assim, seja a educação, seja a saúde, seja a moradia, seja a segurança, seja o saneamento básico[...] quando você participa você tenta buscar algo não só é individual mais assim coletivo. Então, a participação é eu vejo assim como uma forma da gente é buscar algo a melhoria da situação de uma comunidade, de uma escola, de uma família, ta? Então eu vejo que participação é isso. (entrevista nº 8 - FRANCISCA)

Nesse sentido, a dimensão educativa do processo de participação popular constitui-se de ações de sistematização dos conhecimentos adquiridos, das proposituras ao orçamento e da compreensão do contexto histórico da participação nos espaços públicos, sendo realizada uma reflexão sobre os avanços e dificuldades enfrentadas nessa experiência. As discussões sobre orçamento público nesse município tornam-se mais claras e contribui para que se multiplique experiências desse tipo em todo o país. Não há fantasias com relação aos desafios da participação popular, como podemos observar na seguinte fala:

[...] esse processo de participação, ele é muito longo. Ele é muito difícil. Tipo assim um trabalho de formiga. As formigas que vai carregando aquela folhinha miudinha, miudinha, mas que é um trabalho pra elas. Pra nós também. Essa questão de levar consciência às pessoas na questão de participar é muito difícil, é muito difícil. Se você, por exemplo, se você fizer um seminário pra 50 pessoas; é vale a pena você, você colher dentro daquele seminário é 5 pessoas que tá ativo na discussão, que tá realmente querendo mudança, que tá realmente querendo participar é uma grande vitória (entrevista nº 2 - SEVERINA).

Os resultados mais significativos do desenvolvimento dessas ações participativas são percebidos quando encontramos sujeitos com valores, hábitos e uma postura diferenciada frente ao estabelecimento de relações políticas e de poder. Os aprendizados gerados no processo de participação na gestão pública local constituem-se, principalmente, de experiências de contato com fontes de poder (Gohn, 2001), quando são adotadas condutas propositivas como consequência da apropriação do direito à participação.

### 3.4 O FÓRUM COMO UM ESPAÇO DE APRENDIZAGEM

Para aprofundar aspectos importantes da organização e funcionamento dos **espaços de aprendizagem** ou **espaços educativos** da dimensão educativa da participação popular, destacamos o espaço do Fórum de Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira, do qual trataremos nesta seção, tendo em vista que este se volta para a organização coletiva dos movimentos sociais e organizações populares para a participação na esfera pública e para a discussão sobre as políticas públicas através do orçamento público municipal.

Como dissemos anteriormente, na segunda metade dos anos de 1990, ocorreram mudanças importantes na forma de atuação dos sujeitos sociais, o que configurou um quadro



em que movimentos sociais e Ong's passaram a organizar-se em redes de articulações e fóruns temáticos, dinamizando a sociedade civil e os processos das lutas sociais no Brasil. Podemos considerar que o Fórum das Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira é um exemplo claro dessa nova dinâmica de mobilização na esfera pública.

As ilustrações a seguir mostram a forma de organização e articulação das organizações populares e movimentos sociais para essa mobilização.



FIGURA 6 e 7 – Reuniões de articulação/mobilização das organizações  
Arquivos Sedup/2008

A partir dessa forma de atuação coletiva, as entidades se declaram mais fortalecidas para os embates políticos e para a realização de novas ações, como as que estão voltadas para o acompanhamento ao orçamento público e as ações do Poder Legislativo. Isto exige desses sujeitos ações que garantam no interior das próprias organizações, a discussão sobre a realidade vivida, a problematização das questões relevantes e o levantamento de propostas para a superação dos principais problemas encontrados. Ou seja, o processo educativo de aprendizagem tem como resultado a prática da participação popular, a qual o Fórum de Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira tem favorecido. Esta ação considerando os aprendizados, expressam o compromisso e a responsabilidade das entidades com as questões sociais. O Fórum promove e articula as organizações populares e movimentos sociais para a participação da sociedade civil na vida política, integrando essas organizações numa prática de proposição, acompanhamento e reivindicação de políticas públicas desse município.

De acordo com as falas a seguir, percebemos que essa ação integradora e participativa contribui para um aprendizado em relação à necessidade de “abertura”

(democratização) da gestão pública municipal para a colaboração desses sujeitos, mesmo que isso represente o maior desafio a ser enfrentado por estes no município. Além disso, reconhecem a necessidade de aprender a trabalhar de forma coletiva e a intervir de forma qualificada, reforçando a existência da dimensão educativa do processo de participação.

O Fórum foi uma coisa que aconteceu nessa cidade e no meu entender ele já deu um grande passo. A gente entende, pelo menos eu tive oportunidade de participar de várias capacitação, e a gente sente que melhorou, ajudou bastante. Mas ainda falta a gente sent[...] a gente vê isso, mas graças a Deus criou-se esse Fórum da, da cidade e ele deu uma grande oportunidade à capacitação. Sim que é um pequeno passo mais aconteceu e graças a Deus a gente vê que, principalmente, no nosso trabalho de participação no orçamento público a gente já sabe como se comporta-se diante disso: reivindica, então o fórum veio e nos ajudou bastante, agora é preciso avançar. (entrevista nº 6 -SEBASTIÃO)

[...] O Fórum, ele deu muita capacitação, ele tornou possível esse intercâmbio de entidades[...] o Fórum foi, é muito importante nas capacitações[...] a gente vê que sem o Fórum com certeza a gente não conseguiria. Porque a gente vê o dia-a-dia mesmo, identifica o objetivo mesmo, e com relação às capacitações. O Fórum ele deu muita capacitação, ele tornou possível esse intercâmbio de entidades. Vê que o problema da minha entidade, que antes eu não conhecia, e hoje estou conhecendo. (entrevista nº 10 - JOSÉ)

Destacamos, na dinâmica de organização do Fórum, processos que contribuem para a promoção de aprendizados importantes sobre o planejamento e organização de atividades. Participando da coordenação, composta por sete organizações, e das comissões de acompanhamento ao orçamento público e intervenção nos conselhos, os sujeitos consolidaram uma experiência de aprendizado, gerado com o exercício do poder (Gohn, 2001), e com a descentralização das decisões, demonstrando um dinamismo no desenvolvimento das atividades. O acompanhamento da aplicação dos recursos do projeto do Fórum no ano 2006, também se caracteriza como uma etapa do processo educativo voltado para a gerência coletiva de recursos e a manutenção das atividades - diferente de anos anteriores, quando o Fórum não contava com nenhum tipo de financiamento para realizar suas atividades.

Desse modo, as ações do Fórum representaram sempre um caráter participativo, com o envolvimento das organizações e a promoção de aprendizados. Constatamos esse fato, quando observamos que tanto o processo de avaliação como o processo de capacitação desse Fórum estão sendo contínuos devido às atividades que são organizadas para as discussões sobre as ações executadas, através desse espaço, como acompanhamento e intervenção na

gestão pública. A descentralização das ações contribuiu para que os representantes das organizações que participam do Fórum conheçam ou se envolvam com todas as atividades, com clareza e objetividade, garantindo um retorno qualificado das discussões para o público dos sujeitos que o compõem.

Como podemos perceber, as ações do Fórum são desenvolvidas em alguns campos estratégicos de atuação, como a intervenção nos conselhos gestores de políticas públicas e no orçamento público. A intervenção nos conselhos acontece graças ao fato de maior parte dos representantes das organizações terem acento nos conselhos gestores de políticas públicas do município, o que representa a possibilidade de realizar um debate mais amplo sobre os temas da gestão pública e de relacioná-los com as discussões feitas também nesse espaço. Consequentemente, o processo de aprendizagem através das atividades realizadas (capacitações, seminários, oficinas, cursos) envolvem os sujeitos sociais na elaboração do orçamento público e tem seus rebatimentos nos conselhos, com uma atuação mais combativa, propositiva e qualificada, como podemos observar nesta fala:

Além do mais, essas pessoas que estão dentro dos conselhos precisam ter uma qualificação porque se não tiver qualificação não vai ter uma atuação, não vai ter uma transformação como a gente tanto almeja[...] Então, eu vejo que é esse um ponto frágil com relação aos conselhos. (entrevista nº 6 - SEBASTIÃO)

Quanto ao orçamento público, os sujeitos aprenderam a realizar um acompanhamento às discussões do ciclo orçamentário em três momentos distintos, que se relacionam entre si, para manter o mínimo de coerência no planejamento das políticas públicas. Primeiro, o Plano Plurianual (PPA), que corresponde ao planejamento dos recursos por quatro anos consecutivos, servindo de parâmetro para os projetos orçamentários a cada ano. Segundo, a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) para regularizar a execução do orçamento durante um ano. E, por fim, a Lei Orçamentária Anual (LOA), que corresponde à descrição dos custos das ações ao ano. Tanto a LDO quanto a LOA devem ser planejadas segundo as indicações do PPA, requerendo de cada gestor que seja realizada anualmente uma revisão deste planejamento, para que seja garantida a realização de novas ações através dos demais projetos. Portanto, o acompanhamento ao ciclo orçamentário consiste em elaborar propostas para políticas públicas a serem incluídas no orçamento público municipal através da intervenção nesses projetos de Lei orçamentária, representando um aprendizado, segundo as falas dos entrevistados.

Eu acho que uma das maiores aprendizado que da participação popular e que ainda pega muito assim a gente, vamos dizer, pelo pé, é justamente o orçamento. Eu acho que quando a gente trabalha com recurso, a gente tem que sabê de onde foi, como vai ser gasto e, o principal, prestação de conta. Porque eu acho que se todas as pessoas, a população, ela tivesse essa mentalidade que o dinheiro que tá sendo gasto não é dos po[...] não é do governo, não é do município, é do próprio bolso da gente, eu acho que com certeza a população cobraria mais da, da, dos políticos pra que eles possam ter uma mentalidade que o dinheiro não é dele, o dinheiro é da própria população. (entrevista nº 10 - JOSÉ)

Com o acompanhamento do trabalho desenvolvido pelo Fórum das Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira durante o período de 2006 a 2008, identificamos que este espaço, enquanto articulador da participação nas políticas públicas no município, resguarda um caráter *participativo* e *propositivo* em suas ações. Para isso, as propostas apresentadas durante o processo de acompanhamento ao ciclo orçamentário contemplam, desde a participação em reuniões e audiências públicas com os poderes executivo e legislativo para discutir o orçamento público, até a apresentação de proposições de mudanças aos artigos dos projetos de Lei no ano de 2007 como, por exemplo: a mudança dos créditos suplementares de 80% para 50%; e a execução de obras e serviços como construção de casas e aumento no número de atendimentos nos postos do PSF (Programa Saúde da Família). Sobretudo esse processo de acompanhamento resultou em uma conquista bastante significativa para as entidades, que foi o repasse de um recurso orçado nas leis orçamentárias feito com as organizações cadastradas no Conselho municipal de Assistência Social. Este repasse foi instituído desde 2004, em forma de um convênio, tornando mais próxima, e ao mesmo tempo mais tensa, a relação entre sociedade civil e governo durante o processo do ciclo orçamentário.

A seguir, apresentamos falas que nos mostram como as relações sociais e de poder se estabeleciam antes da participação popular nos espaços da gestão pública. Este depoimento reforça a existência da dimensão educativa da participação através do conjunto de aprendizados adquiridos pelos sujeitos no campo da intervenção social.

[...] Primeiro nós não tínhamos nem direito de participar dessas reuniões. Ou se tínhamos direito não nos dava esse direito de tribuna livre, de dizer o que

o participante está sentindo, e eles terem obrigação de ouvir. (entrevista nº 1 - LUCIANA)

O que seria melhor? Teria que ter mais acesso, ser levado mais a sério, né? Ser levado mais a sério e o poder legislativo e executivo ser mais flexível. Porque a gente tá cansado de fazer trabalho, elaborar proposta, levar, e o pessoal às vezes eu acho que nem lê. Fazer o que é o nosso trabalho não é? E o que eu acho que seria, que melhoraria muito o nosso acesso, nosso trabalho, seria eles ser mais flexível dar mais importância, né? As associações, as comunidades, as entidades que trabalham com[...] seja adulto, seja criança. Que desenvolve algum tipo de trabalho dentro do município. Que se eles olhasse mais pra isso, né? fosse mais flexível isso melhoraria muito o nosso trabalho. Se sentiria mais importante. O nosso trabalho sendo valorizado pelo poder público. Pelo poder legislativo, executivo, quem quer que seja. (entrevista nº 3 - PEDRO)

Outra atividade desenvolvida pelo Fórum, que aponta para a dimensão educativa, tem sido o acompanhamento às ações do Poder Legislativo que nos últimos anos acontecem de forma mais sistemática, com a participação em sessões, reuniões e audiências públicas promovidas por esse poder; intervenção nas discussões sobre políticas públicas realizadas na câmara; e divulgação das ações do legislativo de forma crítica, utilizando os meios de comunicação disponíveis e materiais de divulgação. Aprenderam com esta ação: sobre o cotidiano do Poder Legislativo, a criticar a atuação dos representantes deste poder e dialogar para melhorar as relações nesse espaço. Garantem um repasse de informações, feito pelas próprias organizações, de questões de seu interesse que tramitam na Câmara Municipal.

O envolvimento com essas atividades é marcado tanto pelo empenho dos sujeitos em acompanhar as discussões sobre a gestão e superar os dissensos, como pelos conflitos internos causados por diferentes interesses. Podemos perceber, com isso, que o *pluralismo* é uma característica bastante relevante na composição do Fórum, resultando da diferenciação das temáticas defendidas por cada organização e de uma avaliação negativa da relação de diálogo com o poder público. Esta característica faz com que possamos visualizar a constituição de interesses distintos por parte dos próprios sujeitos do Fórum - a insistência numa relação de “parceria” com o poder local, defendida por algumas organizações, e o interesse em adotar uma postura de maior enfrentamento e ruptura por parte de outras. Para as organizações que defendiam a ruptura, era preciso que o poder público mudasse sua atitude em relação à participação dos sujeitos na gestão pública, valorizando a contribuição dada por estes sujeitos e executando as políticas públicas propostas pelo Fórum.

Portanto, havia duas compreensões sobre o que se esperar como resultados do processo de participação popular: a primeira, a de que este produziria uma mudança na forma

com que os representantes do poder público lidam com a participação desses sujeitos, que poderia se caracterizar em um processo longo e contínuo; a segunda, entendia que aquele era o momento para o enfrentamento e não o diálogo: a não-parceria; porque se acreditava que os pressupostos básicos da democratização da gestão pública não estavam acontecendo. Com a ausência de consensos em relação às posturas a serem adotadas pelo Fórum, o resultado desse momento foi a saída, no final de 2007, de algumas organizações dando uma nova configuração a este espaço. Isto não alterou nosso interesse de estudo, nem o andamento de nossa pesquisa, pelo contrário, possibilitou que pudéssemos perceber algumas das principais dificuldades dessa ação coletiva.

Nesse sentido, os movimentos sociais e organizações populares do Fórum consideraram que esses conflitos representaram a “falta de união” dos sujeitos. Dessa forma, avaliamos que este foi um dos momentos mais importantes para perceber o funcionamento e a dinâmica das relações no Fórum. Este momento reforçou o papel do Fórum como **espaço educativo** das organizações para o trabalho de forma coletiva, para a participação e para a reflexão da necessidade de que se crie, a partir dessa ação em conjunto, maior força política.

Entretanto, as dificuldades apresentadas pelo Fórum para criar uma força política não se restringem aos conflitos internos. Correspondem também a pouca participação de algumas organizações nas atividades, de onde são demandadas ou encaminhadas novas ações – que poderiam ser melhor acompanhadas, se houvesse mais participação nesse espaço. Os limites legais da participação no orçamento público e a falta de condições para o monitoramento e fiscalização das organizações populares do Fórum que participam dos conselhos gestores, representam mais uma dificuldade para o controle social das ações do poder municipal. E claro, a difícil relação com os poderes locais, quanto ao reconhecimento do trabalho desempenhado no campo da participação, tem exigido um amadurecimento dos sujeitos para o embate político.

De fato, a construção da dimensão educativa da participação no espaço do Fórum resulta da mobilização e articulação dos sujeitos sociais nos espaços públicos, a fim de proporem metas de políticas sociais à gestão pública. Por fim, o Fórum caracteriza-se como um espaço de conhecimento e de união através da integração de diferentes sujeitos sociais num espaço comum, aspecto relevante da prática educativa da participação.

### 3.5 AÇÕES EDUCATIVAS E O PAPEL DOS MEDIADORES

Nesta seção, vamos refletir sobre as ações educativas e o papel dos mediadores na constituição da dimensão educativa dos movimentos sociais. Com isso, consideramos que esta dimensão educativa está voltada para o plano coletivo e para uma sistematização de aprendizados, com a finalidade de promover a autonomia dos sujeitos. As ações educativas e os mediadores, no caso do Fórum de Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira, têm suas atividades organizadas para favorecer os aprendizados através do debate de temas como: cidadania, participação social, políticas públicas e orçamento público, aspecto fundamental a ser tratado neste item. Além disso, os temas debatidos são demandados pelas organizações que se envolvem com o contexto de participação popular nesse município.

Dessa forma, a discussão e publicização desses temas vêm se tornando bastante relevantes para os estudos sobre a participação, considerando duas tendências da atualidade. Primeiro, o momento político-social, vivido com a constituição cidadã de 1988, favorece ações participativas trazendo com mais frequência para a agenda pública a discussão sobre os temas acima citados, dando, assim, mais visibilidade à ação dos movimentos sociais. Segundo, a forma de organização da sociedade civil em fóruns e redes<sup>27</sup>, a partir desse momento, teve como objetivo fortalecer as lutas e favorecer na cena pública, novos debates que passam a ser defendidos pelos movimentos sociais e organizações populares, direcionando os resultados das ações para o estabelecimento de relações/parcerias entre o poder público e a sociedade civil, com posturas mais propositivas, como dissemos anteriormente.

Contudo, a configuração da esfera pública e das relações de poder na sociedade assegura que a atuação da sociedade civil organizada continue representando o enfrentamento da realidade de exclusão e de desigualdade social a que os grupos populares estão submetidos. Por esse motivo, é possível observar, no “novo” formato das lutas sociais e nos novos temas que estimulam essa luta, que o embate entre poderes – poder popular e poder público - ainda ocorre apesar da forte tendência ao consenso em torno dos interesses coletivos.

Os sujeitos passam a compreender melhor essa “nova” dinâmica das relações de poder conforme o envolvimento com ações educativas nos **espaços educativos**. Essas ações estão voltadas para a mobilização dos sujeitos para a participação; para a discussão dos temas relacionados ao cotidiano destes; para o fortalecimento de ações de forma coletiva; e, para a

---

<sup>27</sup> Ver segundo capítulo deste trabalho.

intervenção na gestão pública local. Para isso são organizadas com mais frequência ações de articulação e mobilização para as quais atividades como **oficinas**<sup>28</sup>, **seminários**, **encontros** e **capacitações**, têm a finalidade de fazer os sujeitos adquirirem e retomarem uma consciência do direito à participação através do processo de formação educativa nos temas da gestão pública. Nesse sentido, os sujeitos locais são envolvidos em um processo de formação com capacitados para essa participação e para o acompanhamento às discussões orçamentárias que se relacionam com a implantação de políticas públicas.

Podemos visualizar a importância dessas capacitações no fortalecimento dos sujeitos nos processos participativos na fala a seguir:

[...] eu acho que quando a gente participa, quando a gente participa de uma capacitação, é como um professor que mesmo que ele tem já concluído algum estudo que tem já se formado, mas ele sempre tem que tá tendo uma capacitação mesmo estudando tendo sempre que estudá[...] tem uma frase que diz que ninguém sabe tudo. Eu acho que sempre a gente tem que tá aprendendo. Tem pessoas que vai na entidade que vai pra essas reunião, essas capacitação, mas tem outras que não têm condição de ir. Então fica essa outra pessoa dependendo da informação e do que for repassado pra ela. Então eu acho que essa capacitação tem que ser contínua, porque cada vez mais as informações vai mudando, então cada vez mais a gente tem que se modificá. Então a capacitação vem e a gente aproveita o conteúdo e o que ela trouxe pra que a gente possa repassa pras entidades. (entrevista nº 10 - JOSÉ)

Analisando o formato das capacitações que são executadas no espaço do Fórum, avaliamos que estas podem cumprir um papel importante na organização e atuação dos sujeitos. O primeiro resultado obtido pode ser percebido com a frequente mobilização das organizações e movimentos sociais para a participação nas atividades. Em seguida, ocorre o repasse de conhecimentos sobre determinados temas da participação popular através de uma metodologia participativa e, por último, encaminha-se uma ação para que se exercite o que foi aprendido nesse momento, dando continuidade ao processo de formação dos sujeitos, envolvendo seu público e sua comunidade, como é o caso das associações de bairro.

Destacamos, com o desenvolvimento dessa ação de formação, o repasse dos conteúdos/temas através da metodologia participativa orientada nos moldes da Educação Popular. Para garantir o aspecto educativo, a metodologia empregada nessa formação é também um elemento importante para compreendermos o processo participativo em Guarabira. Desse modo, a escolha e repasse do tema objeto de aprendizado tem um caráter

---

<sup>28</sup> Ver programa de oficina sobre orçamento público nos Anexos.



participativo, como dissemos, porque envolvendo os próprios sujeitos na contextualização dos temas, relacionando os conteúdos com a problemática da entidade e da política pública.

Vejamos a fala a seguir:

Minha entidade participa porque assim tem que garanti direito, né? do público alvo que a entidade atinge e procura participá por conta disso. Eu acho que é importante participá e lutar pelas causas justas, pelos direitos. E vem participando ativamente sobre isso porque acredita nisso, acredita numa mudança. ((entrevista nº 9 - JOÃO)

Nesses momentos de formação, os sujeitos apropriam-se de discussões sobre as relações sociais, participação política e social, as análises conjunturais, sendo, portanto, aplicada uma metodologia problematizadora e questionadora da realidade. As experiências identificadas direcionam-se para a construção coletiva dos conhecimentos, bem como para a valorização das mudanças ocorridas a partir do processo educativo que envolve os sujeitos locais. Nesse sentido, é exatamente neste momento do pensar metodológico que observamos a prática da Educação Popular como o caminho a ser percorrido para a constituição de uma *pedagogia da participação popular* junto aos movimentos sociais e organizações populares, nessa realidade da participação.

Lembramos que essa análise só é possível graças às impressões e evocações dos sujeitos de nossa pesquisa, que nos proporcionaram um olhar mais próximo e íntimo da dimensão educativa da participação popular que se encontra estruturada, para que, através de ações pedagógicas, haja a sistematização dos aprendizados, com uma metodologia participativa, para a autonomia e o empoderamento dos sujeitos nos processos sociais.

Na execução desses instrumentos, não podemos esquecer do papel desempenhado pelos mediadores. Na literatura sobre Educação Popular temos a contribuição de importantes autores na definição dessa categoria de mediadores. Partimos da sentença de que a contribuição desses personagens favorece o aspecto educativo da ação dos movimentos sociais. Segundo Bezerra (1980), a contribuição dos diversos grupos sociais, a exemplo dos quadros universitários, tornou-se pertinente no processo de animação e mobilização dos movimentos populares no período de 1959-64. Embora não sejam considerados os agentes principais da ação social do movimento popular, enquanto sujeitos educadores, os mediadores foram importantes para o desenvolvimento de atividades educativas voltadas para a alfabetização, educação de base e cultura popular, segundo esta citação da autora.

[...] o movimento popular não deve a sua existência ao poder de mobilização dos quadros do governo, da Igreja, dos partidos pseudopopulares ou das universidades. Mas foi a luta pelo destino a dar a esse movimento popular que deu margem à mobilização dos quadros das citadas instituições em torno da força potencial das camadas populares. Sem querer com isso negar o estímulo que significou e o peso que teve, para o movimento popular, a presença atuante desses diversos grupos. (BEZERRA, 1980, p.21).

Os mediadores surgem como personagens importantes no cenário das lutas dos movimentos sociais populares, colaborando para que se mantenha viva a chama da organização coletiva na sociedade. Também considerados como sujeitos educadores, a Igreja, o Estado, os partidos políticos, entre outros, contribuíram para que as ações desenvolvidas pelos movimentos sociais fossem direcionadas para uma “prática consequente” na sociedade (WANDERLEY, 1980).

É necessário fazer um rápido resgate da trajetória histórica do conceito de *sujeito educador* para apresentar as impressões sobre a realidade estudada. Segundo Gohn (2005b), os anos de 1970 e 1980 mostram que as Ong's apoiavam os movimentos sociais e populares na luta contra o regime militar, preocupadas com a redemocratização da política no país. A partir de 1990, também com o aparecimento do *terceiro setor*, elas passaram a atuar em redes, desenvolvendo processos mais autônomos, e, em alguns casos, desvinculadas dos movimentos sociais. A autora, segue sua análise apresentando aspectos positivos e negativos da forma de atuação dessas instituições na sociedade, partindo da fundamentação de um novo paradigma, de acordo com a citação a seguir:

[...] No novo paradigma, mobilizar as pessoas deve ser uma tarefa integral: mobilizar corpos, emoções, pensamentos e ação de forma que se provoquem mudanças nos hábitos e no comportamento dos indivíduos, alterando o resultado de sua participação política, inserindo-o na comunidade próxima, ajudando a desenvolver um espírito fraterno e comunitário. (GOHN, 2005b, p.93).

Essa citação se identifica com a análise que fazemos da realidade estudada, na qual percebemos a relevância da atuação de Ong's para a formação do Fórum em Guarabira, quando se destaca nesse processo a Associação Sedup – Serviço de Educação Popular. Essa organização guarda em sua trajetória momentos que exemplificam a configuração desse novo paradigma citado por Gohn. Estruturada a partir da necessidade da formação de uma instituição voltada para a organização política dos grupos populares na região, o Sedup foi

criado na década de 1980 com a união de agentes de pastoral, coordenação do PEM, membros da Comissão Pastoral da Terra (CPT), padres e a presença de Dom Marcelo Pinto Cavalheira, primeiro bispo da diocese (criada em 1980), que tinha uma visão teológica ligada a Teologia da Libertação, representando o apoio de uma ala importante da Igreja Católica local.

Com isso, este bispo, começa a articular alguns serviços para assessorar os movimentos sociais, principalmente os do campo no processo de renovação sindical, criando o Centro de Orientação dos Direitos Humanos (CODH), para acompanhar a luta pela terra que surgia a partir do trabalho ligado a Pastoral Rural, e o Sedup, juntamente com a Irmã Valeria Rezende. Além disso, nesse período foi dado incentivo a criação das pastorais da Igreja, formando um conjunto de pastorais na região que desenvolvia o processo de organização tanto na cidade quanto no campo com um apoio significativo as Comunidades Eclesiais de Base que atuavam nos bairros através dos Grupos de comunidade. Consequentemente os membros desses grupos participavam dos movimentos sociais na região sendo apoiados e assessorados pelo Sedup com formação política, organização de grupos e processos de capacitação. Contudo, essa ação do Sedup, como já dissemos, voltava-se especialmente para o campo, resultando na renovação no sindicalismo rural na região.

Com o passar dos anos, a entidade consolidou suas ações acompanhando os processos políticos-culturais da região do Brejo paraibano, e tornou-se uma associação, em 1991, autônoma, sem fins lucrativos, de utilidade pública. Atualmente o Sedup desenvolve seus trabalhos tanto na zona rural – em áreas de assentamento dos municípios da região –, como na zona urbana de Guarabira, onde capacita, organiza e mobiliza os sujeitos sociais para a participação cidadã e controle social das políticas públicas com vista a transformar a democracia, tornando-a mais acessível, representando mudanças na qualidade de vida dos cidadãos.

A articulação do Sedup com outras organizações e movimentos sociais em fóruns estaduais e nacionais – como exemplo da Articulação do Semi-árido Paraibano, Articulação Estadual de Políticas Públicas, Fórum Estadual de Educação de Jovens e Adultos, Fórum Nacional de Participação Popular – possibilitou a essa entidade realizar atividades em cooperação, fortalecendo a organização e articulação da sociedade civil em rede para a intervenção na gestão pública. Portanto, o resultado dessa articulação foi o envolvimento da entidade com diferentes temáticas e em diferentes espaços.

Como sujeito educador, o Sedup desenvolve um papel importante junto ao Fórum de Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira. Faz parte da coordenação e

tornou-se, nos últimos anos, o principal sujeito na articulação dos movimentos sociais e entidades populares para a participação popular na gestão pública. Vale a pena salientar que, segundo as falas dos nossos entrevistados, apesar da forte influência dessa entidade, a condição cidadã foi apreendida de tal forma, que a ação do Fórum não é confundida com as ações institucionais do Sedup. Ou seja, o Fórum possui uma dinâmica própria representando uma postura autônoma das organizações nesse processo diante da influência do mediador.

Nas falas a seguir, percebemos que há um reconhecimento de que o Sedup é um parceiro importante para a mobilização dos sujeitos e a promoção de aprendizados no campo da organização social e dos temas da gestão pública, como é o caso do tema articulador sobre o orçamento público, que foi apropriado pelos sujeitos, fazendo parte da prática e da atuação das organizações em Guarabira.

O processo de participação popular teve muita ênfase com o Sedup. Se não fora o Sedup ainda hoje estava este povo sem determinados esclarecimentos. O Sedup tem sido, sido fundamental e apóia e esclarece muito bem. (entrevista nº 1 - LUCIANA)

[...] o orçamento hoje já dá pra gente compreender e trabalhar em cima dele. Que o orçamento eu acho que é uma das coisas que liga a maioria da população e elas nem sabem disso, né? [...] Então se a população sabe disso com certeza eles vão saber melhor em quem voto ou como agi durante a, né? o tempo de mandato que [...] e ai vai. Eu acho que o orçamento é um dos que a gente aprende bastante com esses eventos assim, principalmente com o Fórum que a gente participa bastante e é um dos momentos onde a gente pode colocá as dúvidas e tirar propostas pra que a gente possa ter as nossas necessidades, né? realizadas. (entrevista nº 10 - JOSÉ)

Lembramos que essas entidades que compõem o Fórum em Guarabira, quando ainda estavam isoladas e não atuavam de forma organizada na esfera pública, não conseguiam pautar seus temas e suas demandas na agenda pública de discussões no município. No entanto, destacamos dois aprendizados importantes do processo de participação na gestão pública. O primeiro aprendizado consiste no fato de que hoje esse quadro foi revertido pelos sujeitos, havendo a discussão do orçamento público, tanto no interior das organizações, como nos espaços públicos, representando uma mudança significativa na ação dos movimentos e entidades do município e a publicização do tema do orçamento, das políticas públicas e da participação. O segundo aprendizado foi adquirido com as experiências no Fórum de Guarabira, onde observamos que, além do Sedup, as demais organizações do Fórum aprenderam a também ocupar a posição de mediadores, ou seja, de sujeitos educadores, ao

despertarem para uma ação coletiva e educativa de capacitação e reivindicação, responsabilizando-se pelo processo de participação popular, discutindo ações e ocupando os espaços públicos e de poder.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

### Para uma Cultura de Participação Popular

No processo de participação popular na gestão pública a **prática** participativa surge como resultado da ação da sociedade civil organizada na esfera local garantindo a existência e manutenção de espaços públicos para a discussão de políticas públicas. A presente experiência possibilitou a percepção de aprendizados importantes sobre a gestão pública e o poder político local. Mesmo apresentando uma série de dificuldades, discutidas ao longo desse trabalho, esta **prática** contribui para que se garanta e divulgue o direito à participação, concretizando-se através do acompanhamento das organizações populares e movimentos sociais a elaboração do orçamento público e ao planejamento das políticas.

A constância de uma **prática** participativa colabora para a construção de um poder popular exercido pelos sujeitos sociais. Estes sujeitos primeiro definem-se como questionadores e em seguida passam a se articular nos espaços públicos, mobilizando a esfera pública para o debate sobre as políticas públicas que visem à melhoria das condições de vida da população.

Daí surge uma dimensão educativa do processo de participação popular em Guarabira. Constitui-se a partir de aprendizados adquiridos por segmentos tanto da sociedade civil como da sociedade política através dessa participação. Nessa realidade se promove um *aprendizado coletivo* que possibilita que seja compreendido o conjunto das relações sociais e de poder local. Além disso, identificamos que esse *aprendizado coletivo* é compartilhado por aqueles que se envolvem com essa dinâmica no município.

Essa dimensão educativa perpassa os espaços públicos de participação, atribuindo a estes a função de **espaços educativos**. Consideram-se os espaços públicos como importantes canais para a produção de conhecimentos e aprendizados nessa nova realidade da participação.

O Fórum de Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira se destaca como espaço em que esta dimensão pode ser percebida. Os sujeitos estão envolvidos nessa dimensão e compreendem o Fórum como um espaço de articulação e mobilização no município. Ao envolver os sujeitos das organizações nas ações que desenvolve, o Fórum busca a participação popular qualificada nos demais espaços públicos.

É importante que desse processo sejam também mensurados outros resultados da dimensão educativa da participação para que possamos compreender melhor a relevância desse processo. Dessa forma, destacamos a publicização do tema do controle social através da participação do Fórum na esfera pública local, o que representa uma ação “nova” para as organizações populares e movimentos sociais, possibilitando que as ações para informar e promover o controle social das políticas públicas ganhe mais fôlego.

Sobre o *aprendizado coletivo*, é importante ressaltar ainda que ele perde seu valor quando acontece isolado sem ser posto em prática. Reconhecido e executado pode gerar mudanças para a participação do cidadão, intensificando os conflitos ou reafirmando posturas políticas que limitam a participação. Ele é também responsável pela função de integrar os interesses da sociedade civil e da sociedade política, promovendo relações equilibradas entre os sujeitos sociais e o poder público. Contudo, salientamos que este é um elemento que não coube a nossa investigação nesse momento mais que pode sinalizar um processo futuro de pesquisa.

Os aprendizados adquiridos através da dimensão educativa da participação promovem a intervenção dos sujeitos nas discussões sobre a gestão de forma mais qualificada. Ocorre nesse processo o debate sobre a realidade, identificando os problemas e as prioridades, e elaborando propostas para superar as dificuldades. A **prática** da participação e a compreensão do funcionamento da estrutura de poder local são também resultados de um conjunto de aprendizados identificados no universo dessa dimensão.

É importante frisar que o quadro que institui a realidade da participação deve compreender uma relação de cogestão da sociedade civil para que sejam asseguradas, principalmente, as condições para que os sujeitos possam realizar o controle social sobre as políticas. Para isso, alguns procedimentos devem ser empreendidos pelos representantes do poder público: organizar os mecanismos de participação do cidadão na esfera pública; promover a operacionalidade dos conselhos gestores de políticas públicas como instrumento de fiscalização dos gastos públicos; e, tornar acessível os processos licitatórios, as prestações de contas, os relatórios de gastos e a leitura dos projetos de Lei Orçamentária.

Nesse contexto, a participação passa a assumir a função de discurso político, encontrado com frequência nos programas de governo, que tem se disposto a instituir através da administração pública no município a gestão democrática ou participativa, funcionando como principal mecanismo para o estabelecimento de diálogo e a debate público da gestão. Os mecanismos constitucionais da forma de gestão das cidades asseguram o controle social sobre

a administração pública, sobre a gestão das políticas públicas, e a destinação e utilização dos recursos públicos, com investimentos, especialmente, na área social.

No debate público a sociedade civil tem se deparado com alguns desafios para garantir o consenso com o poder público local. Primeiro, a falta de mobilização do público das organizações e do cidadão para apoiar, participar e intervir nas discussões. Consequentemente, o segundo desafio corresponderá a ausência de força política das organizações populares para que ocorram as mudanças na condução do processo de participação. Por fim, outro desafio é que a realidade das relações entre os poderes locais não é favorável: o Poder Executivo não dialoga com a sociedade civil e o Poder Legislativo está atrelado ao Poder Executivo de forma que não avança na relação com os sujeitos.

As relações passam a ser estruturadas sobre o estigma da subordinação das forças sociais, e refletem, de forma muito freqüente, uma cultura política autoritária com posturas paternalistas, de cooptação e de clientelismo, que desvirtua a busca dos sujeitos pela partilha do poder. Portanto, o resultado desse quadro político é a intensificação dos conflitos, tanto com o Poder Legislativo quanto com o Poder Executivo, o que acontece, principalmente, porque as condições para a implantação de uma gestão realmente participativa no município de Guarabira não são promovidas.

Ao ocuparem os espaços públicos para poder pressionar a administração pública a realizar mudanças na forma de discutir e implantar as políticas públicas, as organizações do Fórum têm contribuído para que aconteça o que há alguns anos não se via nesse município: a participação popular como uma **prática** que busca o diálogo com o poder público local. E um aspecto que contribui muito fortemente com esse processo é o fato de que esses sujeitos estão organizados coletivamente tanto internamente como externamente através desse Fórum, assegurando uma visibilidade e uma representatividade significativa das organizações populares e movimentos sociais na esfera pública.

Outro elemento importante para que a participação se consolide cada vez mais como uma **prática** cidadã é preciso considerar a impossibilidade de avançar com a participação popular na gestão pública sem garantir o bom funcionamento dos espaços públicos. Estes espaços perdem seu caráter **educativo** quando não promovem o debate, o diálogo e a negociação entre sociedade civil e governo. Servem apenas como espaços para cobrar e denunciar as faltas da administração pública, o que não deixa de ser importante para que se divulguem os descasos e desmandos.



As experiências no campo da participação configuram uma cultura política que articula a ideia de democracia e cidadania como bases para o estabelecimento de relações de poder. Vale lembrar a contribuição de Habermas (HABERMAS apud TOURAINE, 1994) sobre o conceito de democracia quando diz que esta não existe sem a escuta e o reconhecimento do outro, e sem identificar aquilo que representa um interesse comum que venha beneficiar uma coletividade, ressaltando o diálogo como mecanismo importante neste processo.

O Fórum vem contribuindo para a construção de uma nova cultura política uma cultura de participação. Enquanto **espaço educativo**, o Fórum também é sujeito de participação e se organiza de forma que garante que os sujeitos aprendam a participar participando. Primeiro as atividades de formação que desenvolve e, posteriormente, os espaços públicos, buscando o diálogo e a negociação como mecanismos necessários para a **prática** dessa cultura participativa.

Os sujeitos reconhecem as dificuldades do processo, adquirem uma visão crítica das relações de poder e se responsabilizam pela transformação a partir da **prática** participativa. Isto contribui para a negação da influência das práticas da cultura política autoritária sobre as posturas adotadas pelos sujeitos, diante do processo participativo, e para a construção da cultura de participação.

Com a conclusão desse trabalho podemos fazer algumas considerações em relação a realidade da participação popular na gestão pública local e sua dimensão educativa. Esse processo produz uma **prática cultural**, como já foi dito, que se constitui como um aprendizado na realidade dos sujeitos que compõem esse Fórum. É necessário compreender esse aprendizado como elemento importante para a formação de uma *Pedagogia da Participação Popular*. Esta pedagogia acontece numa cultura de participação, de compromisso e de parcerias e representa um instrumento metodológico para a compreensão da dimensão participativa. Isto nos deixou ainda mais curiosos a respeito deste tema que não pode ser esgotado neste trabalho, mas que requer uma investigação maior sobre os efeitos do aprendizado coletivo para a relação com os poderes locais.

As reflexões resultantes deste trabalho podem talvez ser alvo de “descrédito” pelo fato de parecer vivermos um momento onde os sonhos são impossíveis e as utopias estão superadas não tendo fundamento neste projeto de sociedade no qual nos encontramos imersas. Entretanto, este trabalho tratou, acima de qualquer coisa, da construção de **possibilidades** que poderão até ser questionadas ou ressaltadas, mas que acontecem, existem. De certa forma, não

há como negá-las. Para que haja clareza nas observações aqui expostas, salientamos que as reflexões aqui tratadas, surgiram de ações concretas advindas dos sonhos, de utopia, ou melhor, do desejo dos indivíduos de ocuparem sua posição de sujeitos históricos através do processo participativo.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

ARAÚJO, Lourdemário Ramos de. **Novos atores sociais: dilemas e desafios na busca da participação** (O caso de Nova Floresta-PB). Dissertação (Mestrado em Sociologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia Rural – Universidade Federal da Paraíba, Campina Grande, 2001.

ARENT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

BAVA, Sílvio Caccia. Democracia e participação. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

BALTAR, Maria Teresa Moreira. **Estado e participação popular**. Um estudo sobre Poder Local, Planejamento e Movimento Comunitário: o Governo da Frente Popular (86-88) e o Entre Apulso. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). Recife: UFPE/PPDU, 1992.

BECKE, Howard Saul. **Métodos de pesquisa em ciências sociais**. Tradução de Marco Estevão e Renato Aguiar. São Paulo: Hucitec, 1997.

BENEVIDES, Victoria. A construção da democracia no Brasil pós-ditadura militar. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro** (org). Petrópolis: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. A construção de democracia pós-ditadura militar. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BENJAMIM, Pedro Garcia et al. **O pêndulo das ideologias: a educação popular e o desafio da pós- modernidade**. Trad. Jorge Vicente Muñoz e Cristiane Menezes Muñoz. Rio de Janeiro: Relume-Dumaré, 1994.

BETTO, Frei. Práxis educativa dos movimentos sociais. FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BEZERRA, Aída. As atividades em educação popular. In: \_\_\_\_\_. **A questão política da educação popular**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

BIZ, Osvaldo. **Participação política**: limites e avanços. Porto Alegre: Evangrf, 1992.

BOURDIEU, Pierre. Compreender. IN: **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. A educação popular 40 anos depois. In: \_\_\_\_\_. **A educação popular na escola cidadã**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues; BEZERRA, Ailda. **A questão política da educação popular**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 10 out. 2007.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade e Legislação Correlata**. 2. ed., atual. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **A Cidade que queremos**. Realização: Plano Diretor Participativo; Cidade de Todos. Brasília: Ministério das Cidades 2006.

BRENNAD, Edna Gusmão de Góes. (org.). **O Labirinto da educação popular**. João Pessoa: UFPB/PPGE/EdUFPB, 2003.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Participação social no Brasil hoje**. Polis: Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais, 1998. (Pólis Paper, 2). Disponível em: <[www.lead.org.br/.../43/Participacao\\_Social\\_no\\_Brasi\\_Hoje.pdf](http://www.lead.org.br/.../43/Participacao_Social_no_Brasi_Hoje.pdf)>. Acesso em: 20 abr 2008.

CELIBERTI, Lilian. Atores, práticas e discursos da participação. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto, Polis, 2005.

CANIVEZ, Patrice. **Educar o Cidadão**: Ensaio e textos. Campinas: Papirus, 1990.

CHAUÍ, Marilena. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto, Polis, 2005.

CORAGGIO, José Luis. Educação Para a Participação e a Democracia. In: GARCIA, Pedro Benjamim (org.). **O pêndulo das ideologias**: a educação popular e o desafio da pós-modernidade. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

COSTA, Beatriz. Do surgimento aos desafios atuais. In: OLIVEIRA, Antonio Carlos de.; ROCHA, Regina; VIEIRA, Vera (orgs). **Educação popular: práticas plural**. Rio de Janeiro: NOVA: Rede Muler de Educação, 2000.

COSTA, Marisa Vorraber. **Educação popular hoje**. João Pessoa: Ed. UFPB, 1998.

COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciência Sociais**. Associação Nacional de Pós- Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. v. 12; n. 25; publicação quadrimestral; outubro de 1997.

D'INCAO, Maria da Conceição. **Nós cidadãos: aprendendo e ensinando a democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

DAGNINO, Evelina et al. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo (orgs.) **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DAGNINO, Evelina. Cultura, Cidadania e Democracia. A transformação dos discursos e práticas na esquerda latina-americana. In: ALVAREZ, Sônia E. (org). **Cultura e Política nos Movimentos Sociais latino-americanos**. Belo Horizonte: EdUFMG, 2000.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.

DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais**. São Paulo: Atlas, 1992.

DESLANDES, Suely Ferreira. **Pesquisa social: teoria e criatividade**. Suely Ferreira Deslandes, Otávio Cruz Neto, Romeu Gomes; Maria Cecília de Souza Minayo (orgs.). Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

DIAS, Márcia Ribeiro. O argumento em prol da participação popular na teoria democrática. In: \_\_\_\_\_. **Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Rio de Janeiro: IUPERJ; Belo Horizonte: EdUFMG, 2002.

**DISTINTOS olhares da cidadania**. Salvador: UNICEF, CEAO, Fundação Cidade Mãe, Projeto Axé, FUNDAC, CRIA, MOC., 1998.

DURKHEIM, Émile **As regras do método sociológico**. Tradução: Maria Isaura Pereira de Queiroz. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

\_\_\_\_\_. **Educação e sociologia**. Émile Durkheim; com um estudo da obra de Durkheim pelo Prof. Paul Fauconnet; tradução do Prof. Lourenço Filho. São Paulo: Melhoramentos; Rio de Janeiro: Fundação Nacional de Material Escolar, 1978.

FORTES, Alexandre. Estado, Sociedade e Governo. In: \_\_\_\_\_. **Estado, sociedade e governo:** desatando nós. Seminário da Desenvolvimento e Paz do Canadá com os Parceiros do Brasil. 03 a 05 de Novembro de 2003. Goiania-Góias Brasil.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir:** nascimento da prisão. Tradução de Raquel Ramallete. Petrópolis: Vozes, 1987.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da esperança:** um reencontro com a pedagogia do oprimido. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

\_\_\_\_\_. **Pedagogia do oprimido.** São Paulo: Paz e Terra, 1987.

GARCIA, Joana e outros. **Sociedade e políticas:** novos debates entre ONGs e universidades. Joana Garcia e outros. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo, Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Educação não formal e cultura política:** impactos sobre o associativismo do terceiro setor. São Paulo: Cortez, 2005a.

\_\_\_\_\_. **Historia dos movimentos e lutas sociais:** A construção da Cidadania dos Brasileiros. São Paulo: Loyola, 1995.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais e educação. Programa de Pós-graduação em Educação Uninove/CNPq. **Alfabetização e cidadania**, n. 18, set. 2004.

\_\_\_\_\_. **Movimentos sociais e educação.** São Paulo: Cortez, 1992.

\_\_\_\_\_. **O protagonismo da sociedade civil:** movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005b.

\_\_\_\_\_. **Teoria dos movimentos sociais:** paradigmas clássicos e contemporâneos. Maria da Glória Gohn. São Paulo: Loyola, 1997.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar:** como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. Mirian Goldenberg. Rio de Janeiro: Record, 1997.

GÓMEZ, José María. Entre potencialidades e limites, temores e esperanças notas sobre a sociedade civil e a globalização. In: GARCIA, Joana; LANDIM, Leilah; DHAMER, Tatiana (orgs.) **Sociedade e políticas: Novo. Os debates entre ONGs e universidade.** Rio de Janeiro: Revan, 2003.

GUARABIRA (município). **Cartilha Educativa do Município de Guarabira.** Sua História, Sua Gente. Guarabira: Prefeitura de Garabra; Secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Turismo, 1999.

HAGUETTE, Tereza Maria Frota. **Metodologias qualitativas na Sociologia**. Petrópolis: Vozes, 1999.

HOLLIDAY, Oscar Jará. **Para sistematizar experiências**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 1996.

HURTADO, Carlos Nuñez. Educação Popular: Participação, Exclusão na América Latina Hoje. In: SOUZA, João Francisco e Porto; GRANJA Zélia (orgs). **Educação Popular: participação, exclusão na América Latina hoje**. Recife: NUPEP; Bagaço, 2000.

JESUS, Antônio Tavares de. **Educação e hegemonia no pensamento de Antônio Gramsci**. São Paulo: Cortes: Campinas, SP: Editora da Universidade de Campinas, 1989.

KOWARIK, Lúcio (org.). **As lutas sociais e a cidade**. São Paulo: Passado e Presente. S.Paulo: Paz e Terra, UNSIRD, 1994.

LACLAU, Ernerto. Os Novos Movimentos Sociais e a Pluralidade do Social. IN: **Revista Brasileira de Ciência Sociais**. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. v. 1; n. 2; publicação quadrimestral; out. 1986.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisas bibliográficas, projetos, relatórios, publicações e trabalhos científicos. São Paulo: Atlas, 1992.

LEHER, Roberto. Movimentos sociais, democracia e educação. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002.

MANFREDI, Silvia Maria. A educação popular no Brasil: uma releitura a partir de Antônio Gramsci. In: BEZERRA, Ailda; BRANDÃO, Carlos Rodrigues (orgs). **A questão política da educação popular**. São Paulo: Brasiliense, 1980.

MARTINS, José de Souza. Clientelismo e corrupção no Brasil contemporâneo. In: \_\_\_\_\_. **O poder do atraso: ensaios de sociologia da história**. São Paulo: Hucitec, 1994.

MEKSENAS, Paulo. **Sociologia da educação**. Introdução ao estudo da escola no processo de transformação social. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

MELLO, Marco. **Pesquisa participante e educação popular**. Da Intenção ao Gesto. Porto Alegre: Ísis; Diálogo-Pesquisa e Assessoria em Educação Popular; IPPOA – Instituto Popular Porto Alegre, 2005.

MELO NETO, José Francisco de. **Educação popular: enunciados teóricos**. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2004.

\_\_\_\_\_; KULESZA, Wojciech Andrzej (orgs). **Resistência popular:** possibilidades ontem e hoje. João Pessoa: Ed.UFPB, 1999.

MELUCCI, Alberto. Para uma Teoria dos Movimentos Sociais. In: \_\_\_\_\_. **A invenção do presente:** movimentos sociais nas sociedades complexas. Tradução: Maria do Carmo Alves do Bonfim. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento:** Pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucites; Rio de Janeiro: Abrasco. 1998.

MINEIROS, Elisa Bezerra. **Serviço social aplicado num programa de habitação.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Departamento de Serviço Social – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1977.

MOREIRA, Eliana Monteiro. **Servo de ninguém:** a pequena produção urbana em João Pessoa. João Pessoa: Manufatura/PPGS-UFPB, 2005.

MOREIRA, Orlandil de Lima. A democratização do Estado e a construção de uma esfera pública. In: JEZINE, Edineide; BATISTA, Maria do Socorro Xavier; MOREIRA, Orlandil de Lima (orgs). **Educação popular e movimentos sociais:** dimensões educativas na sociedade globalizada. João Pessoa: Ed.UFPB, 2006.

\_\_\_\_\_. **Gestão pública local e participação social nos Conselhos Municipais da região do Brejo da Paraíba:** mudanças e continuidades. Tese (Doutorado em Sociologia). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais. São Paulo, 2002.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos da gestão democrática. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Antonio Carlos de; REGINA ROCHA, Vera Vieira. (orgs.) **Educação popular:** prática plural. Rio de Janeiro: NOVA Pesquisa e Assessoria em Educação; São Paulo: Rede de Mulher de Educação, 2000.

OLIVEIRA, Francisco de. O capital contra a democracia. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (org.). **Os sentidos da democracia e da participação.** São Paulo: Instituto, Polis, 2005.

\_\_\_\_\_. Queda da ditadura e democratização do Brasil. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs.). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro.** Petrópolis: Vozes, 2002.

PALUDO, Maria da Conceição. Constituição do Campo Democrático e Popular no Brasil. In: \_\_\_\_\_. **Educação popular em busca de alternativas: uma leitura desde o campo democrático popular.** Porto Alegre: Tomo Editora; CAMP, 2001.

PATROCÍNIO, Maria Dapaz Pereira do. **Conselho de Acompanhamento do FUNDEF:**



instrumento de controle social ou legitimação do poder estatal? (um estudo de caso). Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Paraíba, Centro de Humanidades. João Pessoa, 2007.

PEREIRA, Adriana Freire. **A gestão democrática do Conselho Municipal do Orçamento Participativo de Campina Grande-PB**: impasses, desafios e avanços. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia – Universidade Federal da Paraíba/Campina Grande, 2004.

PONTUAL, Pedro. Educação popular e seu papel na democratização das estruturas políticas e espaços públicos. In: ROCHA, Regina (org). **Participação social**: desafios para a democracia. Rio de Janeiro: Contemporânea; Nova Pesquisa, 2005.

RAICHELIS, Raquel. Os caminhos da publicização. In: \_\_\_\_\_. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 1998.

RICHARDSON, Roberto Jarry (org). **Pesquisa-Ação**: princípio e métodos. João Pessoa: Ed.UFPB, 2003.

SALLES, Teresa. Política e cultura política da dádiva. In: CAVALCANTI, Helenilda; BURITY, Joanildo (orgs). **Polifonia da miséria**: uma construção de novos olhares. Recife: Fundação Joaquim Nabuco/ Ed Massagana/CNpq/ Banco do Nordeste, 2002.

SAMPAIO, Plínio de Arruda. Participação Popular. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto, Polis, 2005.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Dilemas e desafios da governança democrática. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (org.) **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto, Polis, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os novos movimentos sociais. In: LEHER, Roberto; SETÚBAL, Mariana (orgs). **Pensamento crítico e movimentos sociais**: diálogos para uma nova práxis. São Paulo: Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_. Para Ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. Subjetividade, Cidadania e Emancipação. In: \_\_\_\_\_. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo: Cortez, 1999.

SARTI, Cynthia Anderson. **A família como espelho**: um estudo sobre a moral dos pobres. Campinas: Autores associados, 1996.

SCHERER-WARREN, Ilse. Movimentos em rede no novo Milênio: participação cidadã e governança. In: PORTO, Maria Stela Grossi; DWYER, Thomas Patrick (orgs). **Sociologia e realidade**: pesquisa social no século XXI. Brasília: Ed. UnB., 2006.

\_\_\_\_\_. **Redes de movimentos sociais.** São Paulo: Loyola, 2005.

SCOCUGLIA, Afonso Celso. **Educação popular e movimentos sociais.** Afonso Celso Scocuglia e Edineide Jezine. João Pessoa: Editora Universitária, 2006.

SEMERARO, Giovanni. Recriar o público pela democracia popular. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO, Giovanni (orgs). **Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro.** Petrópolis: Vozes, 2002.

SILVA, José Barbosa da. **Assessoria e Movimento Popular:** um estudo do Serviço de Educação Popular. Dissertação (Mestrado em Educação). João Pessoa: UFPB/PPGE, 1992.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (org.) **Os sentidos da democracia e da participação.** São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

TEIXEIRA, A. C. C. (Org.) ; ALBUQUERQUE, Maria Do Carmo (Org.) . **Conselhos gestores de políticas públicas.** São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

TELLES, Vera. Anos 70: experiências, práticas e espaços políticos. In: KOWARICK, Lúcio (org). **São Paulo presente e passado:** as lutas sociais e a cidade. São Paulo: CEDEC; Paz e Terra, 1988.

\_\_\_\_\_. **Pobreza e cidadania.** São Paulo: EdUSP, 2001.

TOURAINÉ, Alain. Nascimento do Sujeito. In: \_\_\_\_\_. **Crítica à modernidade.** Tradução: Elia Ferreira Edel, Petrópolis: Vozes, 1994.

VALE, Ana Maria do. A prática da educação popular na escola pública. In: \_\_\_\_\_. **Educação popular na escola pública.** São Paulo: Cortez, 2001.

VASCONCELOS, Ruth. A dimensão educativa e o potencial “subversivo” dos movimentos sociais: o reconhecimento dos direitos na contorção da identidade coletiva. In: SCOCUGLIA, Afonso Celso; JEZINE, Edineide (orgs). **Educação popular e movimentos sociais.** João Pessoa: Ed. UFPB, 2006.

VIEIRA, Liszt. **Cidadania e globalização.** Rio de Janeiro, 1999.

WANDERLEY, Luis Eduardo W. Educação popular e processo de democratização. In: BEZERRA, Ailda; BRANDÃO, Carlos Rodrigues (orgs). **A questão política da educação popular.** São Paulo: Brasiliense, 1980.

WHITEHEAD, Laurence. Jogando boliche no bronx: os interstícios incivis entre a sociedade civil e a sociedade política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14; n. 41, out. 1999.

## **ANEXOS**

## **ANEXO A**

Perfil Socioeconômico do Município de Guarabira-PB

# Perfil Socioeconômico do Município de Guarabira-PB

Análise da posição em relação ao Território\*

## Características Básicas

Instalado no ano de 1837 o município de Guarabira-PB está localizado na microrregião de Guarabira - PB, mesorregião Agreste Paraibano - PB, fora do semi-árido, distante 75 km (em linha reta) da capital).

A uma altitude de 97 metros acima do nível do mar (na sede), o município abrange uma área de 149km² ou 14.900,0ha, precipitação pluviométrica média de 1.196 mm e reserva hídrica aproximada de \_\_\_\_\_m³. Em 2000 a densidade demográfica do município era de 345,5 hab/km², sendo 49,75 hab/km² no meio rural.

## População

	Município Selecionado			Posição Regional (2000)			
	1991	2000	Evolução %	Território*	UF	NE	BR
Número de Habitantes (Mil)	49,548	51,482	0,63**	228,8	3.443,8	47.741,7	169.799,2
População Urbana (%)	82,80	85,60	3,38	60,98	71,06	69,07	81,25
Taxa Mort. Infantil (nr. óbitos p/1.000 hab)	48,99	43,64	-10,92	62,64	51,49	0,00	30,57
Esperança de vida ao nascer (anos)	64,12	64,61	0,77	59,84	63,16	0,00	68,61
Razão de Dependência (%)	80,28	63,06	-21,45	75,20	63,06	63,46	54,93
Taxa de Fecundidade (nr. Médio de filhos)	2,81	2,22	-21,06	3,15	2,54	0,00	2,37

Fonte: IBGE (Censos 1991 e 2000)

(\*\*) Taxa (média geométrica) de crescimento anual

## Situação dos Domicílios

	Município Selecionado			Posição Regional (2000)			
	1991	2000	Evolução %	Território*	UF	NE	BR
Água encanada	81,98	88,53	7,99	52,59	66,51	0,00	80,75
Esgoto Sanitário (urbanos)	0,00	44,56	0,00	13,43	28,78	24,79	46,69
Coleta de Lixo (urbanos)	69,65	95,69	37,38	80,51	87,99	0,00	91,16
Energia elétrica	89,53	98,79	10,34	94,27	94,44	0,00	93,48
Linha Telefônica	12,63	22,64	79,33	5,80	21,49	0,00	37,40

Fonte: IBGE (Censos 1991 e 2000)

## Educação

	Município Selecionado			Posição Regional (2000)			
	1991	2000	Evolução %	Território*	UF	NE	BR
Alfabetizados (15 anos ou mais de idade)(%)	59,34	71,04	19,72	56,33	74,10	73,40	86,70
Média de anos de estudo (25 anos ou mais de idade)	3,25	4,35	34,03	2,49	4,33	0,00	5,87
Resp. p/domicílios c/mais de um ano de instrução (%)		62,83		50,69	65,71	68,87	83,83

Fonte: IBGE (Censos 1991 e 2000)

## Estrutura Básica na Área da Saúde

	Freq.	%
Número de Hospitais, 2001	3	
Número de Leitos, 1999	179	
Número de Ambulatórios, 2000	38	
Número (média) de Consultas por Habitantes/ano, 1999	1,20	
Programa de Ag. Com. de Saúde (Pop. atendida 2000)	8.500	16,51

Fonte: DATASUS

## Renda (Indicadores de Renda, Pobreza e Desigualdades)

	Município Selecionado			Posição Regional (2000)			
	1991	2000	Evolução %	Território*	UF	NE	BR
Renda per capita (média R\$ de 2000)	87,16	128,76	47,73	75,82	150,22	0,00	297,23
Proporção de Pobres (%)	70,09	51,71	-26,22	70,70	55,26	0,00	32,75
Proporção de Indigentes (%)	40,19	24,52	-39,00	43,37	30,06	0,00	16,32
Índice de Gini	0,57	0,55	-3,17	0,55	0,65	0,60	0,65

Fonte: IBGE (Censos 1991 e 2000)

A renda per capita média do município cresceu 47,7%, passando de R\$ 87,16 em 1991 para R\$ 128,76 em 2000, enquanto que o Território, em análise, cresceu 31,8%. A pobreza (medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 75,50, equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000) diminuiu 26,2%, passando de 70,1% em 1991 para 51,7% em 2000. Já com relação ao território\*, houve diminuição de 20,5%. A desigualdade, medida pelo Índice de Gini, diminuiu 3,2%, passando de 0,567 para 0,549 no período. Quanto ao Território, essa desigualdade cresceu 10,3%.

## Apropriação de Riquezas e Transferência de Renda

	Município Selecionado			Posição Regional (2000)			
	1991	2000	Evolução %	Território**	UF	NE	BR
Apropriação de Riquezas pelos 20% mais pobres (%)	3,63	2,52	-30,58	1,76	0,00	0,00	0,00
Apropriação de Riquezas pelos 20% mais ricos (%)	61,79	58,42	-5,45	56,87	0,00	0,00	0,00
Renda proveniente de Transf. Governos (%)	19,23	22,74	18,27	27,75	20,20	0,00	14,86
Renda proveniente do Trabalho (%)	72,33	62,75	-13,24	47,75	63,17	0,00	69,77

Fonte: IBGE (Censos 1991 e 2000)

## Vulnerabilidades

	Município Selecionado			Posição Regional (2000)			
	1991	2000	Evolução %	Território**	UF	NE	BR
% de mulheres de 15 a 17 anos com filhos	7,26	5,42	-25,37	8,10	8,02	0,00	8,45
% mães chefes de família, s/cônjuge, c/filhos < 15 anos	8,16	4,77	-41,52	6,05	5,97	0,00	5,83
% de crianças em famílias c/renda < 1/2 SM							

Fonte: IBGE (Censos 1991 e 2000)

## Desenvolvimento Humano (IDH)

	Município Selecionado			Posição Regional (2000)			
	1991	2000	% Evolução	Território*	UF	NE	BR
IDH Municipal	0,583	0,659	13,04	0,570	0,661	0	0,766
IDHM-Educação	0,578	0,734	26,99	0,637	0,737	0	0,849
IDHM-Longevidade	0,652	0,660	1,23	0,581	0,636	0	0,727
IDHM-Renda	0,519	0,584	12,52	0,493	0,609	0	0,723

Fonte: IBGE (Censos 1991 e 2000)

(\*) média dos índices dos municípios do Território

A dimensão Educação foi a que mais contribuiu, 27,0% de crescimento (66,2% de contribuição), para a melhoria da qualidade de vida das pessoas no período 1991/2000. Longevidade foi a dimensão que menos evoluiu, 1,2%.

Ranking do IDH-M	1991	2000	Nº Munic
Com relação ao Território (*)	1	1	21
Com relação ao Estado	10	16	223
Com relação ao País	3369	3614	5507

Fonte: PNUD (2000)

O município de Guarabira-PB classifica-se entre as regiões de Médio Alto desenvolvimento humano, (IDH de 0,65 a 0,79) segundo critérios do PNUD. Mantendo a mesma taxa de crescimento, 13%, levaria aproximadamente 13 anos para alcançar o estágio de desenvolvimento, em 2000, do município de JOAO PESSOA (maior IDH-M do Estado em 2000 = 0,783).

## ECONOMIA

### Produto Interno Bruto - PIB

Ano / crescimento	PIB municipal (IBGE) (Preço corrente R\$ 1.000)		PIB Per capita(R\$ 1.000)			
	PIB	Município	Território*	UF	NE	BR
ano 1999	95.738,9	1.730,3	1.668,2			
ano 2000 - (crescimento 1999-2000 = 1,99%)	97.639,8	1.889,9	1.908,6			
ano 2001 - (crescimento 2000-2001 = 8,92%)	106.348,4	2.046,0	2.056,3			
ano 2002 - (crescimento 2001-2002 = 15,38%)	122.699,8	2.367,7	2.260,4			
ano 2003 - (crescimento 2002-2003 = 10,63%)	135.741,1	2.603,3	2.533,2			

Fonte: IBGE (2005);

Em 2003 a participação do PIB em Guarabira-PB ficou distribuída da seguinte forma: Agropecuária 3,74%; Indústria 26,11%; Serviços 65,32, (sendo somente a administração pública responsável por 36,09%); e Impostos 4,83%.

### Principais Produtos Agrícolas

Produto/unidade	Quant. produzida	Vir. (R\$ 1.000)	Área plant. (Ha)	Área Colh. (Ha)	Rend. Méd (g/ha)	% Vir_Prod	% acum
Banana (Mil cachos)	809	255	30	30	26,97	23,48	23,48
Batata - doce (Tonelada)	479	134	60	60	7,98	12,34	35,82
Fava (em grão) (Tonelada)	80	128	160	160	0,50	11,79	47,61
Manga (Mil frutos)	561	101	70	70	8,01	9,30	56,91
Feijão (em grão) (Tonelada)	80	100	180	180	0,44	9,21	66,12
Mandioca (Tonelada)	639	89	80	80	7,99	8,20	74,31
Abacaxi (Mil frutos)	201	76	10	10	20,10	0,12	74,44
Cana-de-açúcar (Tonelada)	1.199	44	50	50	23,98	0,10	74,54
Milho (em grão) (Tonelada)	90	38	150	150	0,60	0,07	74,61
Total		1.086	952	790		74,65	

Fonte: PAM - IBGE (2003); hortaliças (Censo Agropecuário 1995/1996 - valores atualizados pelo IPC de Ago/2003)

## Principais Produtos Pecuários

Produto/unidade	2000	2001	2002	2003	%Evol (2000/2003)
Leite (Mil litros)	899	720	840	1.109	23,36
Ovos de Galinha (Mil dúzias)	162	168	159	149	-8,02
Total					

Fonte: PPM - IBGE (2003) \*valores estimados conforme tabela disponível no Help (quadro Produção Rural)

## Principais Rebanhos

Produto/unidade	2000	2001	2002	2003	%Evol (2000/2003)
Bovino (efet. Reb. cabeças)	8.600	8.500	8.400	8.530	-0,81
Galos, Frangos, Frangos e Pintos (efet. Reb. cabeças)	42.000	45.000	42.800	130.927	211,73
Galinhas (efet. Reb. cabeças)	27.000	28.000	26.500	24.800	-8,15
Suino (efet. Reb. cabeças)	2.120	1.700	2.250	2.195	3,54
Caprino (efet. Reb. cabeças)	850	900	870	905	6,47
Ovino (efet. Reb. cabeças)	300	350	320	355	18,33
Equino (efet. Reb. cabeças)	440	450	400	450	2,27
Asinino (efet. Reb. cabeças)	130	120	110	125	-3,85
Muar (efet. Reb. cabeças)	80	75	80	75	-6,25
Total					

Fonte: PPM - IBGE (2003)

## Vacas Ordenhadas

Produto/unidade	2000	2001	2002	2003	%Evol (2000/2003)
Total de Vacas Ordenhadas (em lactação)	1.550	1.500	1.500	1.540	-0,65
Percentual de Vacas sobre o Efetivo de Rebanho	18,0	17,6	17,9	18,1	0,17
Produtividade (litros de leite/vaca/ano)	580,00	480,00	560,00	720,1	24,16

Níveis técnicos mais frequentes da produtividade de leite, gado mestiço = 1.920 Kg por lactação

Fonte: PPM - IBGE (2000/2003)

O município de Guarabira-PB, em 2003, contava com um efetivo de rebanho, exceto animais de tração, em torno de 9.995,13 U.As, perfazendo, em média, 0,19 U.A/habitante. A relação U.A, inclusive animais de tração, e a área de pastagem ficou em torno de 6,66 U.A/ha. Módulo Fiscal = 35ha.

OBS. Para o cálculo da U.A considerou-se um animal bovino de 160kg ou o equivalente de outros rebanhos: 10 ovinos/caprinos, 160 galinhas, ou 6 suínos; Para o cálculo da relação U.A/ha, foram excluídas a área de lavouras permanentes, terras produtivas não utilizadas e terras inaproveitáveis.

A necessidade de água para o consumo humano e animal, em 2003, foi aproximadamente de 648.460M3, sendo 253.851 pelos animais e 394.610M3 pelas pessoas.

As receitas provenientes da venda e abate dos principais rebanhos, no período Ago/1995 a Jul/1996, foram respectivamente: Bovino R\$ 1.550.387,84; Aves R\$ 541.171,53; Suínos: R\$ 437.128,10. (Obs. preços atualizados pelo INPC de Ago/2003).

## Produção da Extração Vegetal e da Silvicultura

Produto/unidade/Tipo	2000	2001	2002	2003	R\$ (1.000) (2003)	%Evol (2000/2003)
Lenha (Metro cúbico)(Ext. Vegetal)	400	380	360	380	4,00	-5,00
Total					4,00	

Fonte: PPM - IBGE (2003)

## Estimativa da Produção de Alimentos

Gênero	Tonelada	%	R\$ (Mil)	%	Kg/habit/dia
Grãos (PAM - 2003)	2.567,0	14,77	533,00	12,92	0,1366
Frutas (PAM - 2003)	12.616,0	72,59	432,00	10,47	0,6714
Hortaliças (Censo Agrop. - 1995/1996)	6,0	0,03	8,95	0,22	0,0003
Leite (PPM - 2003)	1.109,0	6,38	443,60	10,75	0,0590
Ovos de Galinha ou Codorna (PPM - 2003)	149,0	0,86	178,80	4,33	0,0079
Carne Bovina (Censo Agrop. - 1995/1996)	516,8	2,97	1.550,39	37,58	0,0275
Carne de Aves (Censo Agrop. - 1995/1996)	270,6	1,56	541,17	13,12	0,0144
Carne Suína (Censo Agrop. - 1995/1996)	145,7	0,84	437,13	10,60	0,0078
Total	17.380	100	4.125,04	100	0,9249

Obs. Considerado 1 ovo de galinha = 10 ovos de codorna = 100g = R\$ 0,12 (preços de Ago/2003)

## ESTRUTURA FUNDIÁRIA E FORMAS DE ORGANIZAÇÃO PRODUTIVA

### Distribuição da terra por faixa de área e estabelecimento (condição legal):

Faixas (Área ha)	Nº Estab.	% Mun	Pos. da (UF)%	Área Tot. Estab.	% Mun	Pos. da (UF)%
Menos de 10	748	83,76	69,58	1.699	15,83	7,13
De 10 a menos de 50	101	11,31	20,52	1.874	17,47	15,77
De 50 a menos de 100	18	2,02	4,43	1.271	11,85	10,91
De 100 a menos de 500	24	2,69	4,62	4.693	43,75	33,68
De 500 ha a mais	2	0,22	0,86	1.191	11,10	32,50
TOTAL	893	100,00	100,00	10.728	100,00	100,00

Fonte: IBGE - CENSO AGROPECUÁRIO 1995/1996.

Obs. Módulo fiscal do município = 35Ha

Na estrutura fundiária, segundo informações do IBGE (Censo Agropecuário 1995/1996), 83,76% dos estabelecimentos agropecuários têm menos de 10 ha; 2,91% dos estabelecimentos apresentam área superior a 100 ha, entretanto correspondem a 54,85% da área total do território.

### Condição do produtor por estabelecimento e área (condição do produtor):

Território de Área (ha)		Nº Estab		Pos. UF (% N. Estab.)		Área Tot. (ha)		Pos. UF (% Área Tot.)	
			% (Nr. Estab.)		Estab.		% Área Total		Área Tot.
Proprietário	725	83,33	66,17	10.223	95,30	89,62			
Arrendatário	28	3,22	5,16	35	0,33	1,58			
Parceiro	1	0,11	5,73	1	0,01	2,09			
Ocupante	116	13,33	22,94	468	4,36	6,72			
TOTAL	870	100,00	100,00	10.728	100	100			

Fonte: IBGE - CENSO AGROPECUÁRIO 1995/1996.

### Utilização das Terras (por Condição do Produtor)

Utilização das Terras	Área (ha)	%	% UF	% NE	% BR
Lavouras permanentes	628	5,85	2,31	3,38	2,13
Lavouras temporárias	1.587	14,79	13,29	9,83	9,69
Lavouras temporárias em descanso	594	5,53	5,96	5,22	2,35
Pastagens naturais	3.958	36,89	40,37	25,51	28,18
Pastagens plantadas	2.429	22,65	4,69	15,45	22,07
Matas e florestas naturais	358	3,33	16,47	24,77	25,14
Matas e florestas artificiais	11	0,11	0,37	0,50	1,53
Terras produtivas não utilizadas	765	7,13	10,14	11,02	4,63
Terras inaproveitáveis	398	3,71	6,41	4,31	4,29
Total	10.728	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: IBGE (Censos Agropecuário 1995/1996)

## EMPREGO

### Posição na Ocupação das Pessoas

	Nº de pessoas	% (Mun)	% UF	% NE	% BR
População Economicamente Ativa (PEA-2000)	21.184	-			
População Ocupada (PO 2000)	16.342	77,14			
Pos. na ocupação Empregado c/ cart. Assinada	4.304	26,34			
Pos. na ocupação Empregado s/ cart. Assinada	4.557	27,89			
Pos. na ocupação Conta própria	4.429	27,10			
Pos. na ocupação Empregador	439	2,68			
Pos. na ocup. não remun. (ajuda membro do dom.)	582	3,56			
Pos. na ocupação produção próprio consumo	2.031	12,43			

Fonte: IBGE (Censo 2000)

A população economicamente ativa do município de Guarabira-PB era de 21.184 pessoas, em 2000. Destas, 77,14% encontravam-se ocupadas (mês de referência - julho/2000). Na época 51,43% dos empregados não tinham carteira de trabalho assinada.

### Estabelecimentos Existentes

	Nº Estab.	% (Mun)	% UF	% NE	% BR
Nº de Estab. na Agropecuária (cond. do produtor - 1996)	870	-			
Nº de Estabelecimentos (Comércio - 2000)	212	56,84			
Nº de Estabelecimentos (Serviços - 2000)	107	28,69			
Nº de Estabelecimentos (Indústria - 2000)	54	14,48			
Total	373	100,00			

Fonte: IBGE (Censos Agropecuário 1996 e Demográfico 2000)



**Estimativa do Público Alvo do PRONAF - Grupos B, C e D**

Grupo	Nº Estab.	%	Área Total (Ha)	%	Pess. Ocupadas	%
B	426	56,72	974	31,07	1.112	52,18
C	279	37,15	1.697	54,13	871	40,87
D	46	6,13	464	14,81	148	6,95
<b>TOTAL</b>	<b>751</b>	<b>100</b>	<b>3.135</b>	<b>100</b>	<b>2.131</b>	<b>100</b>

Fonte: Projeto INCRA/FAO - Tabulações Especiais do Censo Agropecuário do IBGE de 1995-1996

Segundo estudo do INCRA/FAO (1996), conforme tabela acima, existiam em Guarabira-PB 751 estabelecimentos rurais que se enquadrariam no PRONAF, sendo 56,7% no Grupo B e 37,2% no Grupo C, restando 6,1% para o Grupo D.

**CRÉDITO DO PRONAF**
**Investimento e Custeio (2000/2004)**

Modalidade/Período	Nº Contratos	%	Mont. (R\$ 1.000)	%	% Cont. Territ*	% Mont. R\$ Territ*)
Investimento (2000/2003)	689	94,77	536,7	88,86	71,9	46,3
Custeio ((2000/2003)	38	5,23	67,3	11,14	28,1	53,7
<b>TOTAL</b>	<b>727</b>	<b>100,00</b>	<b>604,02</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>
Investimento (2004)	237	88,76	257,3	83,10	96,2	93,8
Custeio (2004)	30	11,24	52,3	16,90	3,8	6,2
<b>TOTAL</b>	<b>267</b>	<b>100,00</b>	<b>309,61</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: MDA (2000/2004)

**Crédito do PRONAF (por Grupo - 2000/2003)**

Grupo	Nº Contratos	%	Montante R\$ 1.000	%	% Cont. Territ*	% Mont. R\$ Territ*)
A	0	0,00	0,0	0,00	5,82	16,83
A/C	0	0,00	0,0	0,00	0,04	0,05
B	688	94,64	531,7	88,03	65,38	27,87
C	34	4,68	47,8	7,92	11,06	8,73
D	5	0,69	24,4	4,05	17,70	46,51
E	0	0,00	0,0	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>727</b>	<b>100,00</b>	<b>604,0</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: MDA (2000/2004)

**Crédito do PRONAF (por Grupo - 2004)**

Grupo	Nº Contratos	%	Montante R\$ 1.000	%	% Cont. Territ*	% Mont. R\$ Territ*)
A	0	0,00	0,00	0,00	2,82	26,71
A/C	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
B	231	86,52	230,0	74,28	91,88	62,44
C	31	11,61	47,6	15,37	4,80	8,51
D	5	1,87	32,1	10,35	0,50	2,34
E	0	0,00	0,0	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>267</b>	<b>100</b>	<b>309,6</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: MDA (2000/2004)

## **ANEXO B**

**Propostas da Sociedade Civil ao Projeto de Lei Orçamentária - LDO 2007**

# Fórum das Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira

## Propostas à LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL 2007 do município de Guarabira

**Construindo a cidadania e fortalecendo a  
participação popular na gestão pública**

Guarabira, 12 setembro de 2006.

# Forum das Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira

## PROPOSTAS PARA A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS 2006 DO MUNICÍPIO DE GUARABIRA

### **Construindo a cidadania e fortalecendo a participação popular na gestão pública**

O Fórum das Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira defende um modelo de administração que assegure oportunidades iguais para todos e todas, que combata a exclusão social através de políticas públicas e fortaleça a cidadania garantindo uma ampla participação popular da gestão pública municipal.

No dia 16 de abril do corrente foi realizada a **Segunda Conferência Popular do Orçamento Público de Guarabira** com objetivo de discutir prioridades e elaborar propostas de políticas para o município, a serem apresentadas, em primeira instância, aos Secretários Municipais e a Prefeita Constitucional deste município, no intuito de contribuir na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO 2006).

A Constituição Federal, em seu artigo 29, assegura a participação dos cidadãos e cidadãs no orçamento público e o **Fórum das Entidades populares e Movimentos Sociais de Guarabira** vem buscando, ao longo dos últimos três anos, estabelecer diálogos com o Poder Executivo (prefeita) e Poder Legislativo (vereadores) e com os cidadãos no sentido de favorecer a participação da sociedade civil no processo de elaboração e discussão do Ciclo Orçamentário.

Guarabira, 12 setembro de 2006.

## **Políticas Públicas para SAÚDE**

### Diretrizes

- Melhoramento do atendimento e humanização do sistema de saúde com acréscimo do número de atendimentos e postos de saúde.
- Ampliação da política de atendimento odontológico e oftalmológico no município de Guarabira.

### Ações

1. Realizar um programa contínuo de capacitação para profissionais de saúde com vista ao melhoramento e humanização do sistema de saúde;
2. Ampliação do Programa de Saúde da Família (PSF) e criação de novos postos de saúde;
3. Equipagem dos postos odontológicos;
4. Contratação de novos profissionais;
5. Implementar uma política de funcionamento do centro oftalmológico do município.

## **Políticas Públicas para Habitação**

### Diretrizes

- Desenvolver uma política habitacional em parceria com os Governos Estadual e Federal.

### Ações

1. Recuperação das moradias em situação de risco;

2. Construção de casas populares para as pessoas comprovadamente sem teto.

## **Políticas Públicas para Assistência Social, Emprego e Renda**

### **Diretrizes**

- Promover uma política de Assistência Social com atendimento prioritário às crianças, aos adolescentes, aos idosos, às mulheres e aos portadores de necessidades especiais e pessoas em situação de risco pessoal e social.
- Implementar uma política de geração de trabalho, emprego e renda.

### **Ações**

1. Criação de um programa de capacitação de jovens para o primeiro emprego em parceria com o Governo Federal e Estadual (PCJ-Programa Consórcio da Juventude);
2. Criação de programa de qualificação profissional para pessoas portadoras de necessidades especiais;
3. Realizar programa de qualificação e requalificação profissional para o mercado de trabalho;
4. Aquisição de transporte para conduzir os portadores de necessidades especiais às sessões de fisioterapia, entre outros;
5. Criação de programa de capacitação para conselheiros gestores de políticas públicas;
6. Aquisição e manutenção da Casa dos Conselhos;
7. Aquisição e manutenção de uma casa para funcionamento de um Centro de Convivência para Idosos;
8. Aquisição e manutenção de uma casa para portadores de sofrimento mental de rua.

## **Políticas Públicas para Educação**

### **Diretrizes**

- Promover uma política educacional que garanta a melhoria do ensino no município de Guarabira;
- Promover política de inclusão educacional para os portadores de necessidades especiais;

- Promover a descentralização da gestão do ensino público municipal;
- Fortalecimento do Conselho Municipal de Educação, dos conselhos deliberativos das escolas, dos conselhos de classe, dos conselhos de merenda e eleições diretas para gestores escolares.

### Ações

1. Implementar e ampliar programas contínuos de capacitação para professores e demais profissionais da educação;
2. Atualização do plano de cargo, carreira e remuneração para os profissionais da educação;
3. Equipagem das escolas com recursos didáticos e pedagógicos capazes de contribuir para a melhoria do ensino;
4. Ampliar o programa de educação municipal de jovens e adultos em parceria com o Governo Federal;
5. Equipar e adaptar as escolas públicas do município para o atendimento aos portadores de necessidades educacionais especiais;
6. Melhorar a qualidade do transporte público escolar da zona rural;
7. Implantar um programa de descentralização da merenda escolar.

## Políticas Públicas para Cultura

### Diretrizes

- Promover uma política de resgate das manifestações culturais populares existentes no município.
- Desenvolver e apoiar atividades e eventos culturais nas diferentes modalidades artísticas.
- Criação e manutenção do Conselho Municipal de Cultura.

### Ações

1. Criação de programas de incentivo a arte e a cultura local;
2. Implementação da cobertura de despesas e implementação de infra-estrutura dos espaços de arte e cultura;
3. Criação de centro cultural para formação e divulgação das atividades artísticas e culturais.

## Políticas Públicas para Esporte e Lazer

### Diretrizes

- Implementar uma política de lazer e esportes nas suas diversas modalidades prioritariamente para as juventudes, idosos e crianças, através da criação de espaços públicos nos bairros para desenvolvimento de atividades esportivas, culturais e recreativas.

### Ações

1. Construção de espaço para prática dos esportes radicais;
2. Criação de parques de diversão públicos para crianças e adolescentes;
3. Criação de programa de esporte destinado aos portadores de necessidades especiais;
4. Construir ciclovias;
5. Criação de campos e quadras de futebol nos diferentes bairros;
6. Criação de escolinhas públicas de futebol;
7. Realizar em parceria com o Governo Federal, a exemplo do Programa Brasil Segundo Tempo.

## Políticas Públicas para Meio Ambiente

### Diretrizes

- Desenvolver uma política de preservação do meio-ambiente.



## Ações

1. Melhoramento da limpeza pública urbana;
2. Elaboração de campanhas educativas de incentivo a preservação do meio-ambiente;
3. Criar um programa de arborização urbana;
4. Criação de programa para a coleta seletiva do lixo.
5. Desobstrução das galerias pluviais;

## Políticas Públicas para Agricultura

### Diretrizes

- Desenvolver uma política de agricultura familiar sustentável.

### Ações

1. Criar um programa de distribuição de sementes levando em consideração o calendário agrícola;
2. Criar um programa de assistência técnica com disponibilidade de técnicos e equipamentos agrícola;
3. Criar um programa de incentivo a preservação do meio rural;

## Políticas Públicas para Infra-Estrutura

### Diretrizes

- Desenvolver uma política de urbanização dos bairros periféricos.

### Ações

1. Realização de saneamento e pavimentação de ruas;

2. Promover uma ação de melhoria das feiras e mercados públicos;
3. Promover uma ação de melhoria de acesso à cidade para portadores de necessidades especiais;
4. Criar um programa de infra-estrutura das sedes das entidades populares sem fins lucrativos.
5. Melhoria e manutenção das estradas de acesso à zona rural do município.

### Fórum das Entidades Populares e Movimentos Sociais de Guarabira

O Fórum é composto por representantes de entidades e movimentos sociais do meio popular e por conselheiros municipais. Seu papel tem sido o de promover a articulação das organizações populares para favorecer a participação da sociedade na vida do município e colaborar com a democratização da gestão pública local.

#### Organizações componentes:

AGES - Associação Guarabireense de Estudantes Secundaristas

Albergue São Vicente de Paula

AMARBN (Associação dos Moradores e Agricultores Rurais do Bairro do Nordeste I)

AMECC (Associação Menores com Cristo)

ASSCOBANE (Associação de Moradores do Bairro Nordeste I)

Comunidade Talita

Conselho Tutelar de Guarabira

Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente

FCD (Fraternidade Cristã de Doentes e Deficientes)

FUNDCUCA (Fundação Centro Unificado de Capacitação e Artes)

MAC (Movimento de Adolescentes e Crianças)

MMT (Movimento de Mulheres Trabalhadoras do Brejo)

MNLM (Movimento Nacional de Luta Pela Moradia)

Pastoral da Criança

Pastoral do Idoso

SEDUP (Serviço de Educação Popular)

SINDSERVM (Sindicatos dos Servidores Municipais)

STR (Sindicato dos Trabalhadores Rurais)

## **ANEXO C**

**Projeto de Lei - LDO Guarabira 2007**



ESTADO DA PARAÍBA  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARABIRA**

**L. D. O.**

**LEI DE DIRETRIZES**

**ORÇAMENTÁRIA PARA O**

**EXERCÍCIO DE 2007**



ESTADO DA PARAÍBA

## **PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARABIRA**

**PARÁGRAFO ÚNICO** – A Lei Orçamentária Anual deverá conter demonstrativo especificando, por operação de crédito, as dotações a nível de projetos e atividades financiados por estes recursos.

**Art. 39** – A Lei Orçamentária poderá autorizar a realização de operações de crédito por antecipação de receita, desde que observado o disposto no art. 38 da Lei Complementar nº 101/2000.

### **CAPITULO XI**

#### **DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

**Art. 40** – É vedado consignar na Lei Orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

**Art. 41** – O Poder Executivo realizará estudos visando à definição de sistema de controle de custos e avaliação de resultados das ações de governo.

**PARÁGRAFO ÚNICO** – A locação de recursos na Lei Orçamentária Anual será feita diretamente à unidade orçamentária responsável pela sua execução de modo a evidenciar o custo das ações e propiciar a correta avaliação dos resultados.

**Art. 42** – Para os efeitos do art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, entende-se como despesas irrelevantes, para fins do § 3º, aquelas cujo valor não ultrapasse, para bens e serviços, os limites dos incisos I e II art. 24 da Lei 8.666/1993.

**Art. 43** – A Lei do Orçamento obedecerá ao disposto no artigo 7º da lei Federal 4.320/64 constará autorização para abertura de Créditos Suplementares até o limite de 80% (Oitenta por cento) do total da Receita prevista, assim como autorização para remanejamento de uma Unidade para





ESTADO DA PARAÍBA

## **PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARABIRA**

outra e a criação de elemento de despesa dentro do mesmo PROJETO/ATIVIDADE.

**Art. 44** - O Orçamento Municipal poderá consignar recursos para financiar serviços de sua responsabilidade a serem executados por entidades de Direito Privado, mediante convênios, desde que sejam da conveniência do governo, e também demonstrado padrão de eficiência no cumprimento dos objetivos determinados.

**Art. 45** - O projeto de Lei Orçamentária anual será apresentado na forma e com os requisitos estabelecidos nesta lei, acompanhado do quadro de detalhamento de despesa.

**Art. 46** - As despesas realizadas à conta de recursos colocados a disposição do Município pela União e/ou pelo Estado com destinação específica, objeto de Convênio, dependerão de autorização legislativa específica, excetuando-se ao limite previsto para abertura de créditos suplementares.

**Art. 47** - O montante da Receita resultante de operações de crédito por antecipação estimado no orçamento ficará limitado ao valor global das despesas fixadas, obedecendo a Resolução n. 78, 19 de 16/06/99 e 22 de 25/06/99 do Senado Federal e suas alterações posteriores.

**Art. 48** - Serão alocados no Orçamento Receita e Despesas, correspondentes às transferências e complementação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF.

**Art. 49** - Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, o Poder Executivo estabelecerá através de decreto, a Programação Financeira e o Cronograma de Execução Mensal de Desembolso, nos termos do disposto no artigo 8º da Lei Complementar nº 101/2000.

**Art. 50** - O Poder Executivo poderá encaminhar mensagem ao Poder Legislativo para propor modificação nos projetos de lei relativo ao



ESTADO DA PARAÍBA

## **PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARABIRA**

Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias, ao Orçamento Anual e aos Créditos Adicionais enquanto não iniciada a votação, no tocante as partes cujas alteração é proposta.

**Art. 51-** A comunidade poderá participar da elaboração do orçamento do Município, oferecendo sugestões:

I – Ao Poder executivo até o dia 29 de julho do corrente ano, junto à Secretaria de Finanças;

II – Ao Poder Legislativo, na Comissão Técnica, durante o período de tramitação da proposta orçamentária, respeitados os prazos e disposições legais regimentais;

III – Através de orçamento participativo:

*como?*

Parágrafo único – As emendas ao orçamento indicarão, obrigatoriamente, a fonte de recursos e atenderão as demais exigências de ordem constitucional e infraconstitucional.

**Art. 52-** Revogam-se as disposições em contrário.

**Art. 53-** Esta Lei entrará em vigor no dia da sua aprovação.

**GABINETE DA PREFEITA CONSTITUCIONAL DO  
MUNICÍPIO DE GUARABIRA, ESTADO DA PARAÍBA, em, 13 de abril  
de 2006.**

  
**MARIA DE FÁTIMA DE AQUINO PAULINO  
PREFEITA CONSTITUCIONAL**



## **ANEXO D**

Estudo dos Mecanismos de Participação Cidadã

## Mecanismos Administrativos de Participação Cidadã no Brasil

QUAL O TIPO	QUEM PODE	A QUEM DIRIGIR	QUAL A LEI	OBSERVAÇÕES
Pedido de informação	Cidadão/ Entidades	Órgãos Públicos	<u>Constituição Federal</u> Art.5º,XXXIII	Pena de responsabilidade se não atender no prazo
Petição em defesa de direitos	Cidadão/ Entidades	Órgãos Públicos	<u>Constituição Federal</u> Art.5º, XXXIV "a"	Não depende de taxa
Petição contra ilegalidade Abuso de poder	Cidadão/ Entidades	Órgãos Públicos	<u>Constituição Federal</u> Art.5º, XXXIV "a"	Não depende de taxa
Obtenção de Certidões	Cidadão/ Entidades	Órgãos Públicos	<u>Constituição Federal</u> Art.5º, XXXIV "b"	Não depende de taxa Para defesa de direito e esclarecimento
Denúncia de irregularidades/ ilegalidades	Cidadão/ Associação/ Sindicatos/ Partidos Políticos	Gestor Público	<u>Constituição Federal</u> Art.74, § 2º e Lei Orgânica do Município	O pedido deve ser dirigido ao Tribunal de Contas/Câmara de Vereadores
Fiscalização (anual) das contas municipais	Cidadãos	Prefeitura/ Câmara	<u>Constituição Federal</u> Art.31, § 3º	Documentação mensal à disposição para exame. O não cumprimento pela autoridade, implica em crime de responsabilidade; Contribuinte poderá questionar a legitimidade das contas perante o Tribunal de Contas
Fiscalização (mensal) das contas municipais	Cidadãos	Prefeitura/ Câmara	Verificar na Lei Orgânica do seu Município	Exame da documentação// questionamento
Exames de licitações	Cidadãos	Órgão Público	Lei 8.666 de 1993 Art.4º, § 3º	Pode impugnar a licitação Pode usar Mandado de Segurança/Ação Popular/ Ação Penal Pública
Requerimento de quantitativos de obras e preços (licitação)	Cidadãos	Órgão Público	Lei 8.666 de 1993 Art.7º, § 8º e 4º E Art. 15, § 6º	Pode impugnar a licitação
Impugnação de Edital de licitação	Cidadãos	Órgão Público	Lei 8.666 de 1993 Art. 41º §§ 1º e 2º	No prazo de até 15 dias antes da abertura dos envelopes
Pedido de intervenção no município	Cidadãos	Prefeito	<u>Constituição Federal</u> Art.74, § 2º e Art.35, II	Através de denúncia de prestação de Contas
Representação contra atos de improbidade administrativa	Cidadãos	Autoridades administrativas	Lei 8.241 de 1992 - Art. 14 <u>Responsabilidade Fiscal</u>	No caso de rejeição poderá ser feita ao Ministério Público
Reclamação administrativa	Cidadãos	Órgão Público	<u>Constituição Federal</u> Art.37, § 3º	
Consulta Popular sobre medidas administrativas	5% do eleitorado do Município	Prefeitura	Confira na Lei Orgânica do seu Município	Tem caráter decisório, após a aprovação de 50% dos eleitores
Incentivo à organização de associação e cooperativa	Trabalhadores e Trabalhadoras	Prefeitura/ Câmara	<u>Constituição Federal</u> Art.10º e Lei Orgânica Municipal	Eleição direta ou representação sindical na Deliberação sobre interesses profissionais e previdenciários

Fonte Inicial de Pesquisa: Cartilha A Certeza na Frente, As Leis na Mão - Equipe

# Mecanismos Parlamentares de Participação Cidadã no Brasil

## Municípios

QUAL O TIPO	QUEM PODE	A QUEM DIRIGIR	QUAL A LEI	OBSERVAÇÕES
<b>Acompanhamento das sessões</b>	Cidadãos/ Entidades	Câmara/ Assembléias	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara	A Sessão só será secreta por decisão da maioria absoluta e por motivo relevante
<b>Petição sobre informações</b>	Cidadãos/ Entidades	Mesa da Câmara/ Pres. de comissão	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno. <u>Constituição Federal</u> Art. 58, § 2º, IV	
<b>Reclamações/ queixa / representações</b>	Cidadãos/	Presidente de Comissão / Autoridades	Lei Orgânica do Município, Regimento Interno e <u>Constituição Federal</u> , Art. 58, § 2º, IV	Apuração de atividades / omissões de autoridade pública
<b>Tribuna Livre</b>	Cidadãos/ Entidades	Plenário da Câmara	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno	Inscrição prévia A duração depende do Lei Orgânica do Município ou Regimento Interno
<b>Prestar depoimento</b>	Cidadãos/	Comissão	<u>Constituição Federal</u> Art. 58, § 2º, V e Lei Orgânica do Município e Regimento Interno	Solicitação de Comissões da Câmara
<b>Discussão de projeto Lei – 1ª discussão</b>	Cidadãos/ Entidades	Plenárias da Câmara	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno da Câmara	Inscrição prévia – Tribuna Livre
<b>Apresentação de denúncias, debates e sugestões</b>	Cidadãos/ Entidades	Plenária da Câmara	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno	Inscrição prévia – Tribuna Livre Duração depende do Regimento Interno
<b>Denúncia de irregularidades</b>	Cidadãos/ Partidos Políticos/ Associações/ Sindicatos	Comissão de Fiscalização	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno	A apuração é feita pela Comissão
<b>Audiências Públicas</b>	Entidades	Comissões	<u>Constituição Federal</u> , Art. 58, § 2º, II e Lei Orgânica do Município	A decisão é dada pela Comissão
<b>Participação no debate de projetos nas comissões</b>	Entidades	Presidente da Câmara e da Comissão	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno	Requerimento prévio, decisão do Presidente da Comissão
<b>Iniciativa ou Projeto de lei</b>	5% do eleitorado	Câmara	<u>Constituição Federal</u> , Art. 29, XIII	Identificação através do título eleitoral
<b>Defesa de Projeto de iniciativa popular</b>	Cidadãos/ Entidades	Plenário da Câmara	Lei Orgânica do Município e Regimento Interno	Garante a participação da sociedade civil

## Mecanismos Judiciais de Participação Cidadã no Brasil

QUAL O TIPO	QUEM PODE	A QUEM DIRIGIR	QUAL A LEI	OBSERVAÇÕES
<b><u>Ação Popular</u></b>	Cidadãos	Autoridades	<u>Constituição Federal</u> Art.5º, LXXIII e Lei 4.717 de 1965	Anulação de atos contra o patrimônio público, moralidade administrativa, meio ambiente e patrimônio histórico cultural. Licitação requerida à Justiça
<b><u>Mandado de Segurança Coletivo</u></b>	Partido Político/ Sindicatos/ Associação	Autoridades	<u>Constituição Federal</u> Art.5º, LXI e Lei 1.533 de 1951	Defesa de direito coletivo violado pela autoridade
<b><u>Ação Civil Pública</u></b>	Associações constituídas há 01 ano	Autoridades	Lei 7.347 de 1985 Lei 7.853 de 1989 Lei 8.069 de 1990 Lei 8.078 de 1990	Impede danos ao meio ambiente, consumidor, patrimônio público, defesa de interesse geral (difuso e coletivo); ofensa a direitos da criança. Poderá ser proposta por autarquia, empresa pública, fundação e pelo Ministério Público
<b>Representação ao Ministério Público</b>	Cidadãos/ Entidade	Ministério Público	Lei 8.666 de 1993, Art.101	Fornecer ao representante do Ministério Público informações sobre fatos que podem ser objeto de Ação Penal Pública
<b><u>Mandado de Injunção</u></b>	Cidadãos/ Entidade	Autoridade Competente	<u>Constituição Federal</u> Art. 5º LXXI	Proteção de direitos individuais e coletivos com expedição de normas
<b><u>"Habeas data"</u></b>	Cidadãos/ Entidade	Autoridade Competente	<u>Constituição Federal</u> Art. 5º LXXII	Conhecimento e retificação de informações sobre cidadão ou entidade
<b>Representação ao Ministério Público</b>	Cidadãos/ Entidade	Ministério Público	<u>Constituição Federal</u> Art.129 III Lei 7.347 de 1985	Promover inquérito para proteção de direitos; meio ambiente, patrimônio político e social
<b><u>Ação civil coletiva de responsabilidade</u></b>	Associações /Cidadão	Autoridade	Lei 8.078 de 1990 Art.91º	Interesses/direitos difusos/interesses e direitos coletivos; individuais e homogêneos
<b><u>Direito à educação</u></b>	Cidadão/ grupos Associação/ Org. Sindical/ Entidade de classe/ Minist. Público	Poder Judiciário Poder Executivo	<u>Constituição Federal</u> Art.208, § 2º LDB - Art.5º	Ação com rito sumário e gratuito
<b>Representação ao Ministério Público para ação de crime de responsabilidade</b>	Cidadãos/ Entidade	Tribunal De Justiça e Prefeito Secretaria de Educação	<u>Constituição Federal</u> Art.208, § 2º LDB - Art.5º § 4º Decreto – Lei 201 de 1967	No caso de negligência

Fonte Inicial de Pesquisa: Cartilha A Certeza na Frente, As Leis na Mão - Equipe

## **ANEXO E**

### **Estudo do Regimento e da Lei Orgânica do Município de Guarabira-PB**